UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Jurisprudencia.

LA ACTUAL POLITICA AGRARIA DEBE REFORMARSE RADICALMENTE.

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta el alumno

SANTACRUZ SALAZAR RIOS.

México, D. F.

1945.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROLOGO.

La realidad objetiva del medio ambiente que nos rodea, nos demuestra la verdad angustiante del actual desastre agrícola nacional, de la degradante miseria del campesinado mexicano y de que el problema social agrario no ha sido resuelto en forma idónea y justiciera.

Todo ello deja patente que la política agraria que varios regímenes gubernamentales han venido poniendo en práctica, tiene una tendencia equivocada, y que se han trastrocado los auténticos postulados de la reforma agraria proyectada por los autores del artículo 27 constitucional y los iniciadores del agrarismo. Con ello se han apartado del legítimo interés nacional para servir a intereses de facción política, con lo que han desvirtuado uno de los más preciados propósitos de la Revolución Mexicana.

En el presente estudio no se pretende hacer ataques de índole política, pues bien se sabe que no es medio adecuado para ello. Se pretende, escuetamente, tratar el hecho que tiene una importancia determinante en los destinos de la Nación: el problema agrario no resuelto. Y la convicción general que de acuerdo con las tendencias de la actual política agraria, no se podrá resolver nunca adecuadamente.

La opinión pública nacional no quita su atención sobre ese vital y punzante problema, y el propósito de todo mexicano patriota es el de lograr que la reforma agraria llegue a buen fin.

- o -

No solo trato de escribir una tesis profesional con el objetivo único de llenar un requisito para obtener el título de abogado, trato, fundamentalmente, de demostrar con la vehemencia de los hechos y de una demostración lógica y analítica, el absurdo de la actual política agraria y del alejamiento que esta tuvo de los auténticos postulados revolucionarios y del espíritu de las leyes de los constituyentes. Y que de continuar esa política desvirtuada, se malograrán los destinos de la Nación.

Sobre el interés nacional y el bien común no debe prevalecer el interés de una facción política equivocada. Y para que la anterior afirmación no se tome como un mero ataque político, hay que demostrar en qué consiste la equivocación y la lesión que con ello se causa a todo un pueblo.

No desconozco las deficiencias de mi trabajo, las cuales dado mi capacidad, no puedo remediar, pero sí tengo plena certidumbre de lograr el fin que me propongo: DEMOSTRAR LA DESVIRTUACION DE LA REFORMA AGRARIA Y LO ABSURDO DE LA ACTUAL POLITICA AGRARIA, PUGNANDO PORQUE ESTA SEA RADICALMENTE REFORMADA.

Santacruz Salazar Ríos.

CAPITULO PRIMERO

EL PROBLEMA FUNDAMENTAL DE MEXICO.

No podría dedicarme al estudio del problema agrario de México, que es asunto de alta trascendencia nacional, sin echar una somera hojeada a la cruda realidad histórica, escenario vivo de nuestras grandes tragedias nacionales, selladas con el sucesivo e injusto régimen de la propiedad territorial.

Es ese injusto régimen de la distribución de la propiedad territorial, el que ha mantenido en nuestro sufrido México una profunda desigualdad social, ya que por siempre la tierra ha estado acaparada en unas cuantas manos, originando esto, el predominio económico y la preeminencia social de sus detentadores, los terratenientes de todas las épocas; esos hombres opulentos y despóticos, señores de vidas y haciendas y favorecidos por sistemas políticos de todos los tiempos. Frente a ellos, los "amos", ha vivido también por siempre la clase desposeída, los auténticos siervos, que han llevado una vida de ignominia y miseria trabajando en la tierra de aquellos que todo lo podían y tenían.

Y es en el decurso histórico precisamente donde observamos cómo esas masas oprimidas, han marcado con sus rebeldías esas convulsiones políticas, que a su vez han delineado derroteros plausibles dentro del humano propósito de lograr un ambiente donde impere la igualdad y la justicia social.

Hombres de espíritu animoso y plenos de ab-

negación, han sacrificado todo lo que tenían y han luchado con vehemencia por conseguir un régimen de equilibrio social, donde todos los hombres tengan iguales oportunidades y donde no haya privilegios ni injusticias; y ese equilibrio lo han pretendido sustentar sobre el postulado de la extinción del latifundismo y el de una equitativa distribución de la propiedad territorial.

EVOLUCION DEL PROBLEMA AGRARIO.

Para justificar el anterior aserto, es indispensable decir cuáles son los hechos históricos y sociales, característicos y privativos del problema agrario de México; de cómo éste ha sido planteado, de cómo se ha desarrollado la política agraria tendiente a llevar la reforma agraria pretendida, y de cuáles han sido los auténticos resultados de esa política.

I.- REGIMEN AGRARIO PRECOLONIAL.

LOS LATIFUNDISTAS PRECOLONIALES.- Los conquistadores del territorio que más tarde habría de llamarse la Nueva España, se encontraron con una organización política que permitía la concentración de la propiedad territorial en unas cuantas manos, o sea en las del Rey, en las de la llamada "nobleza", en las de la clase sacerdotal y en las de la clase guerrera. Estas clases privilegiadas fueron los grandes latifundistas de la época precortesiana.

La tierra era la base de la preeminencia social y de la influencia política en esos grupos sociales de privilegiados. La organización juri

dica entonces vigente, no permitía que la propiedad inmueble rústica de los latifundistas fuera una cosa objeto de especulación mercantil, y sólo podía ser transmitida a los miembros de la misma clase privilegiada, dado que ese hecho mantenía la inquebrantable diferencia de clases.

EL PROLETARIADO CAMPESINO.- La casi totalidad de los campesinos de aquella época -macehuales y mayequis- trabajaban como jornaleros al servicio de los grandes terratenientes.

PEQUEÑOS PROPIETARIOS.- Y sólo un reducido número laboraba en la tierra propia. Esa tierra que trabajaban los agricultores independientes era llamada "tierra de los barrios" o "calpullis".

El régimen de la propiedad de los calpullis era el siguiente: la nuda propiedad pertenecía al calpulli; esto es, a la comunidad del barrio o poblado, y el usufructo de la tierra (la cual fué fraccionada en lotes o parcelas) a las familias que integraban el poblaco. El dominio útil de la tierra era transmitido de padres a hijos, pero la posesión de la tierra era precaria y estaba sujeta a la condición de cultivar la heredad ininterrumpidamente, pues si se dejaba de hacerlo tres años consecutivos, se perdía ese dominio y lo mismo sucedía si el usufructuario se ausentaba del barrio.

Sólo los descendientes de los habitantes del poblado podían en aquella época ser agricultores independientes.

Las tierras del calpulli fueron la "pequeña propiedad" de la época precolonial.

LA PROPIEDAD COMUNAL.- Los calpullis, aparte de la tierra fraccionada y de la propiedad individual, tenían otra clase de terrenos llamados "altepetlalli", que las familias usufructuaban y cultivaban en común. Parte del producto de esas tierras era destinado con prioridad a los gastos públicos del poblado y al pago de los tributos.

DESVALIMIENTO DEL PROLETARIADO AGRARIO.- La característica de aquella época fué el desamparo y la miseria del campesino privado de la propiedad de la tierra, compelido a trabajar para el latifundista de entonces y sujeto a una inhumana explotación.

Los desheredados de aquel entonces reconocían y respetaban las desigualdades sociales prevalentes y se resignaban ante el estado de servidumbre que sobre ellos pesaba, aún cuando por ello sintieran un natural y humano descontento.

II.- ESTRUCTURA AGRARIA COLONIAL.

Con la consumación de la conquista, surgió una nueva estructura jurídica, política y social; pero por lo que toca a la organización de la propiedad privada, ésta siguió con sus características de desigualdad.

Apenas restablecida la paz, los conquistadores se convirtieron en colonizadores y procedieron a efectuar repartos de tierras, las que desde luego se tomaron de las propiedades de los nativos, quienes quedaron como parte integrante de la propiedad bajo el pretexto de instruirlos en la religión católica, pero en realidad para -

dedicarlos a la explotación agrícola en benefi-- cio de los colonos.

De acuerdo con la Ley para la Distribución- y arreglo de la Propiedad, dictada por la Corona de España el 18 de junio de 1513, la que se creía dueña y soberana de las tierras de América en -- virtud de la Bula de Alejandro VI que le declara ba tal derecho, se hicieron multitud de repartos de tierras a título de donación y a cuyos repar- tos se les dió el nombre de "mercedades".

LOS PUEBLOS ESPAÑOLES.- Pronto se fundaron- miles de pueblos españoles, lo cual se hizo se-- gún lo dispuesto en las Ordenanzas de Población- dictadas por la Corona Española.

Todo nuevo pueblo español fundado, lo fué - conforme a las leyes y costumbres españolas. Se destinaba una porción de tierras para pasto de - ganados y para ejidos, otra para propios o terre nos destinados para cultivarlos en común y cuyos productos se destinarían para cubrir los gastos- particulares del pueblo, y el resto se dividía - en cuatro partes: una para el que había obtenido la concesión o capitulación de las tierras para- fundar el poblado y las otras tres partes se re- partían proporcionalmente entre los pobladores.

El colono español recibió por término medio no menos de 609,408 varas cuadradas de tierra de labor, que equivalen a 42 hectáreas, 79 áreas y- 53 centiáreas, y, además, tierras para cría de - ganado concedidas por sitios o criaderos según - el caso. Un sitio de ganado mayor equivale a -- 1,755 hectáreas y 51 áreas, y un criadero de ga- nado mayor equivale a 438 hectáreas, 90 áreas y- 95 centiáreas.

La propiedad de los españoles fué privada; esto es, con los tres atributos tradicionales del Derecho Romano, lo que significa que los propietarios españoles tuvieron la nuda propiedad.

REGIMEN DE LA PROPIEDAD COLONIAL INDIGENA.

TUTELA A LA PROPIEDAD DEL INDIGENA.- La Corona Española, mediante leyes acertadas y disposiciones justicieras, organizó la propiedad de los indios a fin de evitar que éstos fueran despojados de sus posesiones y, sobre todo, con la finalidad política de que vivieran en poblados donde se pudiera ejercer mayor control y vigilancia sobre ellos, para evitar rebeliones e instruirlos más aptamente en lo concerniente a la religión católica.

La propiedad de los pueblos de indios quedó organizada en la forma en que estaba antes de la conquista; esto es, en la forma de propiedad comunal. Sin embargo, muchos indios tuvieron, mediante mercedes reales iguales a las que se otorgaron a los españoles, una propiedad privada sobre sus tierras.

DIFERENTES CLASES DE PROPIEDAD INDIGENA.- En los pueblos de indios se distinguían cuatro clases de propiedades, todas distintas en cuanto a su origen y aplicación, aunque todas fueron propiedad de la comunidad.

1.- FUNDO LEGAL.- La primera de esas clases de propiedad era el "fundo legal". Este era una porción de terreno que en definitiva llegó a tener la superficie de un cuadrado que midió 1,200 metros por lado. La mensura de este terre

no se hizo tomando como centro la iglesia del poblado, y partiendo de allí se medían 600 varas a cada uno de los cuatro puntos cardinales.

Esta fué la superficie mínima y no máxima que podía tener el fundo legal.

El terreno del fundo legal se destinaba para que en él establecieran sus habitaciones los indios del poblado.

2.- EJIDO COLONIAL.- El ejido fué una porción de terreno para el uso común de los habitantes del pueblo, y era una institución semejante al "altepetlalli" de la época precolonial y se encontraba a la salida del fundo legal, y de él se servían los habitantes de la comunidad para apacentar su ganado, tomar la leña y el agua que necesitaban.

La superficie del ejido debía tener como mínimo el de una legua cuadrada.

3.- TIERRA DE REPARTIMIENTO INDIVIDUAL.- La tierra de repartimiento fué una superficie de terreno fraccionada en lotes, que se adjudicaron a cada uno de los habitantes del poblado para su disfrute individual. Estas tierras fueron las sucesoras de la institución del antiguo calpulli indígena.

4.- LOS PROPIOS.- Estos eran tierras que se cultivaban en común y con cuyos productos se pagaban los gastos públicos y los tributos del poblado.

INTERDICCION DEL INDIGENA PARA VENDER SUS TIERRAS.

Por considerar las leyes españolas al indio como un incapaz, se le tenía en una especie de interdicción jurídica, mediante la cual le estaba prohibido vender sus propiedades para evitar que, dada su situación de ignorancia y miseria, se abusara de él desposeyéndole de lo que tenía.

La tierra de las comunidades indígenas era inalienable, puesto que la nuda propiedad de ella pertenecía al poblado propiamente dicho.

DESIGUALDAD TERRITORIAL ENTRE INDIGENAS Y ESPAÑOLES.

Desde un principio se estableció la desigualdad de la propiedad territorial entre los poblados indígenas y los españoles.

El español recibió como merced una porción de tierra que ampliamente le bastaba para sus necesidades, y además tenía capacidad jurídica ilimitada para poder adquirir, mediante compra de bienes realengos y otros medios jurídicos, más tierras para aumentar la extensión de sus propiedades.

El indio sólo tenía capacidad para poseer la tierra que se le había dotado, la cual era en una extensión y calidad que apenas era suficiente para bastar a sus necesidades económicas, sin que le quedara la oportunidad de adquirir mayor propiedad territorial que le permitiera progresar.

Al español se le daba oportunidad de que --

fuera un latifundista y desde un principio se le hizo un mediano propietario. Pero al indio desde un principio se le condenó a ser un minufundista, un proletario campesino.

DECADENCIA DE LA PROPIEDAD INDIGENA.

A pesar de las leyes y disposiciones que impedían la venta de tierra de los indios, y que tutelaban la propiedad de las comunidades indígenas, las citadas ventas de tierras se llevaron a cabo a espaldas de la ley. Estas enagenaciones de tierras contribuyeron al acrecentamiento desmedido del latifundio del español y fueron el motivo del decrecimiento de la propiedad indígena.

La propiedad del español absorbió las tierras de repartimiento de las comunidades indígenas, hasta reducirlas a los límites del ejido y del casco del pueblo.

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su libro "El Problema Agrario de México", del cual tomamos los datos que asentamos en este capítulo, dice con respecto a los despojos de las propiedades indígenas: "Puede decirse que la época colonial, en cuestión agraria, se caracteriza por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual aquellos tienden a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en los límites del fundo legal".

La propiedad individual indígena fué la primera en desaparecer porque, teniendo el indio la nuda propiedad de la tierra, y pudiendo disponer

de ella a su entera libertad, tuvo menos dificul el español comprador para adquirir la tierra del indígena y el indio menos protección para des--- prenderse de su patrimonio.

En tiempos de la Colonia hubo en varias ocasiones épocas de hambre a causa de la insuficiente producción agrícola del país, la que se motivaba ya sea por heladas, sequías, inundaciones, - granizo, plagas, etc., y como en aquel entonces- no se podía recurrir como en la actualidad a las importaciones de los granos y demás artículos -- alimenticios, la escasez irremediablemente sobre venía en las poblaciones de la Nueva España, la- que afectaba más que a nadie a las clases más pobres.

Fué en esas épocas terribles, que a veces - se prologaban varios años, cuando los indios, -- para poderse salvar de morir de hambre, se veían constreñidos a vender sus propiedades a los poderosos propietarios de los latifundios.

Ya a fines de la época colonial, la propiedad indígena llegó a un estado de lamentable decadencia, y de nada valieron las más enérgicas - disposiciones que para evitar tal cosa dictaron- algunos gobernantes, pues los indios a medida -- que pasaba el tiempo iban dejando de ser propietarios, con lo que surgía para ellos un agravante estado de miseria y desvalimiento.

Ya próxima la época de la Independencia, en la Colonia había grandes concentraciones de propiedad territorial en poder de los hacendados españoles, quienes además del privilegio del latifundio, tenían la preeminencia social por su calidad racial y su influencia política. Pues la-

Colonia fué una época en que las desigualdades entre los hombres se acentuó más que nunca.

Esa desigualdad no sólo provenía de la situación economica de la persona humana, sino también por la calidad racial. El indio, los mestizos (éstos constituían las castas raciales más despreciadas) y el criollo español eran políticamente preteridos, y las oportunidades de prosperar estaban reservadas privilegiantemente al español de ultramar.

Los indios y las castas de los mestizos, que sumaban millones de hombres, padecían una inclemente menesterosidad, un estado de servidumbre y una rebajación social y economica de su calidad humana. El indio y el mestizo no tenían esperanzas de progresar ni de mejorarse y tenían plena conciencia de que, dados los prejuicios del medio ambiente social en que vivían, su destino y el de sus descendientes era el de ser eternamente parias y desdichados.

Las masas proletarias fueron a la guerra de la Independencia movidas por un secular odio racial y por la estrujante desigualdad e injusticia de que eran víctimas, y por la miseria que padecían.

CARACTERISTICA AGRARIA COLONIAL.

Lo característico de la época agraria colonial fué una inequitativa distribución de la tierra. Ya dijimos que desde un principio se estableció para el indio un minifundio, con lo cual se le cortaban las posibilidades de expansión y bienestar económico.

La tierra que se le dió para su cultivo, fué para que "viviera al día", para que apenas pudiera vivir. Y así se le condenó a una debilidad económica, la que se agravó ante los fracasos que en aciagas épocas agrícolas tiene el mínimo agricultor.

El desvalimiento del agricultor indígena tenía que ser consecuente con la existencia de una agricultura rudimentaria y aleatoria, en pequeña escala, cuyo producto no bastaba para dar al indígena una situación de desahogo y suficiencia económica.- El español, colocado en otra situación económica, de desahogo, que le permitió lograr prosperidad, se aprovechó del desvalimiento del indígena y adquirió la tierra de éste, cuando por los fracasos económicos tuvo necesidad de vender la tierra.

La ignorancia, la rebajación humana que se hizo del indígena, el estado de sumisión en que se le conservó, frente a la preparación cultural del español, la preponderancia política, jurídica y racial que para éste había, fueron otros factores que explican el motivo histórico del surgimiento del latifundismo colonial. A ello debe sumarse la imperfecta distribución que desde la época colonial hubo del hombre sobre el territorio nacional, pues las grandes concentraciones humanas coloniales se hicieron alrededor de los centros mineros, en donde la agricultura era una actividad secundaria y a la zaga de la minería. Por lo tanto, fué la altiplanicie con sus escasas tierras llanas y poco aptas para el cultivo, en donde la vida social y económica de la Nueva España tuvo su principal asiento, mientras que las costas con sus tierras fértiles y llanas quedaban deshabitadas.

CAPITULO DOS.

EL PROBLEMA AGRARIO EN LA EPOCA DEL MEXICO INDEPENDIENTE.

Durante la época del México independiente, no hubo un interés empeñoso e inmediato por resolver el problema agrario existente. Lejos de proteger la propiedad indígena o la del pequeño propietario, el político influyente y el comerciante español substituyeron en privilegios al antiguo colono de ultramar y a los latifundistas de antes, en su tarea de acrecentar la concentración territorial a costa de la propiedad indígena y del pequeño propietario.

Algunos de los gobiernos republicanos que hubo después de consumada la Independencia de México, creyeron que dictando leyes de colonización se resolvería el problema agrario, que desde entonces ya era muy ostensible; pero esas leyes de colonización nunca fueron puestas en práctica ni pasaron de meros proyectos teóricos, debido a la agitación que conmovía determinantemente a la vida pública nacional.

En realidad la medida, aunque en teoría, era buena; pues estando concentrada la mayor parte de la población en la llamada altiplanicie mexicana, y deshabitadas las costas, la parte norte y sur de la República, donde existen inmensas extensiones de tierras de primera calidad y de fácil cultivo, bastaba llevar a los indígenas y demás hombres desposeídos de sus

tierras a esos lugares despoblados, y dotarlos de una extensión de tierras suficiente para que con sus productos lograsen una situación económica desahogada e incrementasen la agricultura y la economía nacional.

Pero se debe tomar en cuenta la idiosincracia del indio, que vive y muere en el lugar donde nace, arraigado por un fanatismo idólatra o religioso, y porque, además, se necesitaba una organización y una iniciativa que sólo es posible en un país donde hay orden y no está conmovido por agitaciones demagógicas políticas, como entonces lo estaba la República Mexicana.

Durante el México independiente la decadencia de la propiedad indígena continuó sin detenerse, y la desigualdad económica y social se acentuaba en vez de atenuarse.

ECONOMIA RUINOSA DEL PAIS.

A mediados del siglo pasado la situación del país pasaba por una ruinosa crisis. A ello contribuían, entre otras causas, éstas dos fundamentales:

a).- La ininterrumpida agitación política, las revoluciones fratricidas y la guerra de México contra Estados Unidos.

b).- La amortización de los bienes eclesiásticos, los cuales comprendían un enorme porcentaje de la propiedad inmueble.

La concentración de bienes de la propiedad raiz en manos del clero, era la causa manifiesta

de que hubiera cada vez menos traslaciones de dominio, porque el estancamiento del capital era un obstáculo infranqueable para el desarrollo del comercio y de la industria.

La situación del país era insostenible; amenazaba caer en un grave estado de disolución social, por la bancarrota económica del Estado.

LEYES DE LA REFORMA.

Ante esta grave situación de desequilibrio económico de la hacienda pública, el gobierno de la república dictó el 25 de junio de 1856, la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero.- En esa ley se ordenaba que la propiedad inmueble perteneciente a corporaciones civiles o eclesiásticas, fuese adjudicada a las personas que tuvieran arrendados los bienes inmuebles, mediante compras que éstas efectuaran, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual.

Y lo mismo por lo que tocaba a los predios en enfiteusis, cuyo canon se capitalizara también al seis por ciento anual, el cual serviría de base para determinar su valor. Si la adjudicación no se efectuaba dentro del plazo de tres meses, cualquiera persona podría denunciar el bien de manos muertas, y la finca se vendería en subasta pública al mejor postor. Del producto de la venta se pagaría una octava parte al denunciante. Además, se pagaba una alcabala del cinco por ciento en favor del gobierno, como derechos de traslación de dominio.

EL PROPOSITO DE LA LEY.- Con esa ley se perseguía el propósito de cambiar la calidad de los

bienes muertos del clero y ponerlos dentro del ámbito de las especulaciones mercantiles. Asi, pues, la finalidad principal era de una fundamental índole economica.

La finalidad de la ley quedó expresamente establecida en la circular de 28 de junio de 1856, emitida por don Miguel Lerdo de Tejada a los gobernadores y autoridades del país. Segun dicho documento, se propendía a movilizar la propiedad inmueble para que, con los derechos provenientes de las traslaciones de dominio que se efectuasen, se normalizaran los impuestos y el país se salvara de la bancarrota economica que sufría.

Además, como resultado de la aplicación de la ley, se esperaba que sobreviniera un desarrollo del comercio y el fraccionamiento de la propiedad que el gobierno conocía que estaba concentrada en unas cuantas manos.

RESULTADOS DE LA LEY.- Los resultados perseguidos no se lograron en forma satisfactoria. En algunos de los fines perseguidos, los resultados fueron contradictorios; sobre todo por lo que toca a la cuestión del acaparamiento de tierras.

Por principio de cuentas, los arrendatarios no fueron los beneficiados en la gran mayoría de los casos, por la Ley de Desamortizacion. La razón fue de que muchos no tenían dinero para aprovecharse de los beneficios y, además, mediaron escrúpulos de carácter religioso.

Los que sí se aprovecharon de la oportunidad que les daba la Ley de 1856 fueron los capi-

talistas de aquella época, quienes, por no haber límite para la adquisición de propiedades de bienes muertos, compraron enormes extensiones de tierras a muy corto precio.

EL ERROR FUNDAMENTAL DE LA LEY.- El error más grave de la Ley del 25 de junio de 1856, fué el de haber comprendido dentro de las corporaciones incapacitadas para adquirir y retener en propiedad bienes inmuebles amortizados, a las comunidades indígenas y a los ayuntamientos, y el de haber creído erroneamente que los indígenas en realidad sí eran aptos para tener una propiedad individual, y que el régimen colonial de las tierras indígenas era un estorbo para el desenvolvimiento economico y cultural de sus integrantes.

La ley de 9 de octubre de 1856 dispuso que todo terreno que no tuviera un valor de doscientos pesos, se adjudicara a sus arrendatarios, "ya sea que lo tengan como repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortizacion, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno".

Las tierras de los indios y las de los ayuntamientos, por lo tanto, pertenecerían a los arrendatarios o poseedores de ellas, las que dejaban de ser de la propiedad comunal de los pueblos y de los ayuntamientos, respectivamente, y pasaban a ser de la propiedad de sus arrendatarios o poseedores, quienes se suponía que habían de quedar como dueños de las propiedades.

Las consecuencias fueron que personas extrañas a los pueblos empezaron a apoderarse de las propiedades, obrando como denunciantes de las --

tierras.

La Ley de 9 de octubre de 1856 permitió la individualización de la propiedad comunal de los antiguos poblados indígenas, y fué el motivo del desamparo en que quedaron las comunidades indígenas para defender sus propiedades, que bajo el régimen de la propiedad comunal habían sido respetadas aún en la época colonial.

Si antes de las Leyes de la Reforma la propiedad territorial se encontraba principalmente en manos del clero, que había heredado a los grandes latifundistas de la Colonia y que después de la Independencia de México, por distintos conceptos se hizo dueño de la mayor parte de los latifundios, y en las de las comunidades indígenas, quedó después repartida entre latifundistas y mínimos propietarios.

En el artículo 27 de la Constitución, expedida el 5 de febrero de 1827, se estableció definitivamente la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para tener la propiedad de bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, a no ser en ciertos casos de excepción previstos por la Ley.

Como se considera al ejido una corporación civil, ya no pudo subsistir en la forma de propiedad comunal; por lo que prácticamente quedaron los terrenos que lo integraban, como terrenos vacantes. Para evitar despojos a los indios, la Ley de 22 de julio de 1863 declaró que no se consideraban como baldíos los terrenos que hubieren sido destinados al uso público.

La propiedad de los ejidos fué enajenada --

con la mira de que los indígenas pobladores de las comunidades, que antes fueron dueños de los terrenos ejidales, quedaran en posesión de esos terrenos.

CONSECUENCIAS DE LA DESPERSONALIZACION DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS.

En la historia del problema agrario fué de fundamental trascendencia el hecho de que se desconociera la personalidad jurídica de nuestras comunidades indígenas, pues estas fueron creadas por las Leyes de las Indias con el humanitario propósito de proteger a los indios, dotándolos de una propiedad inmueble y dándoles a estas comunidades una personalidad definida, tendiente a garantizar y proteger la existencia de la comunidad. Sin esta personalidad las comunidades no hubieran podido defender con eficiencia sus derechos, y al privarse de ella a las comunidades indígenas, mediante el artículo 27 de la Constitución de 1857, se les dejó sin defensa y medios jurídicos para defender las propiedades que secularmente les habían sido respetadas.

Los indios en muchas ocasiones no se pudieron aprovechar de la tendencia de las Leyes de la Reforma, que procuraban que éstos quedaran como propietarios de las tierras comunales desamortizadas, y los que en realidad se aprovecharon fueron personas extrañas a dichas comunidades.

LAS LEYES DE COLONIZACION, MOTIVANTES DE LA DECADENCIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

En 1875 fué expedida una Ley de Colonización y más tarde fué derogada por otra expedida-

el 15 de diciembre de 1863. Por medio de estas leyes se pretendía distribuir al hombre sobre el territorio nacional, para poblar aquellas regiones desiertas a pesar de las magníficas oportunidades que ofrecía la calidad de sus tierras y los productos que de ellos se podrían obtener.

Para lograr tal cosa se pensó que era necesario que se hiciera un previo deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos que serían destinados a la colonización y, para el efecto, el gobierno autorizó concesiones a Compañías Deslindadoras que se crearon, afin de que éstas llevasen a cabo los trabajos mencionados y a las que en recompensa de sus servicios se les daría hasta una tercera parte de los terrenos declarados nacionales mediante el deslinde y habilitados para la colonización.

Los terrenos antes aludidos se podrían enajenar a las personas que lo solicitaran, a un precio reducido y pagadero a largo plazo, en una extensión que nunca pasara de 2,500 hectáreas.

LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS.- El resultado de las concesiones a las Compañías, fué la creación de nuevos y más extensos latifundios que los de antaño, pues dichas Compañías deslindaron miles de hectáreas y como recibían la tercera parte del deslinde, tuvieron oportunidad de hacerse propietarias de millones de hectáreas.

Una codicia e inmoralidad caracterizó los actos de las Compañías Deslindadoras, las cuales llevaron a cabo innumerables despojos en contra de pequeños propietarios, que para defender sus terrenos tuvieron que recurrir a juicios ante los Tribunales, los que en la mayoría de los casos

perdían a causa principalmente del poderío económico e influencia política de las compañías y de la pobreza de los pequeños propietarios, imposibilidades para pagar las costas de un juicio que a veces se prolongaba varios años.

Las compañías Deslindadoras crearon un estado de inseguridad con respecto a la propiedad de la tierra y el valor de ésta sufrió una depreciación considerable.

Ya a fines del siglo XIX, el contraste entre el terrateniente y el pequeño propietario se hizo más notorio. El indio en forma definitiva acabó de ser despojado de sus propiedades, y la distribución de las tierras, -como nunca antes, en la época de la Colonia o del México independiente, durante la vigencia de la amortización de los bienes de la iglesia- quedó concentrada en tan pocas manos.

El antiguo campesino -pequeño propietario-, que fué despojado de sus tierras, para poder subsistir tuvo que trabajar como jornalero del campo. Como abundaron los despojos y hubo mucha oferta de brazos, los propietarios pudieron alquilar los servicios de los jornaleros mediante un exiguo salario.

Con la Ley de Colonización no se logró una mejor distribución del hombre sobre la tierra, ni de la propiedad rural y, por lo contrario, sí se logró la más monstruosa concentración de la propiedad territorial bajo el poder de unos cuantos privilegiados.

A ello contribuyó la filosofía abstencionista del régimen porfirista, que fué omiso en la

creación de un sistema protector del pequeño propietario y del trabajador del campo, y a no remediar los vicios del ausentismo de los hacendados, quienes no trabajaban directamente su tierra sino que tenían administradores para poder vivir en el extranjero, y abandonaban a la rutina y a la explotación rudimentaria el cultivo de las tierras; lo que fué factor que contribuyó poderosamente a mantener a la agricultura en un estado de decadencia y a que hubiera condiciones insatisfactorias para la población rural.

Ese abstencionismo del Estado permitió también que subsistiera permanentemente el despojo de los campesinos y de que éstos en su inmensa mayoría no fuesen propietarios.

CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA EVOLUCION DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

El problema agrario tuvo su origen desde la época colonial. Fué creado desde un principio al establecerse un privilegio territorial en favor del español, al que se le dotó con una propiedad de una extensión considerable para que pudiera progresar económicamente y, además, no se le puso límite a su capacidad para adquirir mayor extensión territorial.

En cambio, al indio desde un principio se le convirtió en un parvifundista y se le dejó sin capacidad jurídica, y de hecho, para adquirir mayor extensión de tierra que la que inicialmente se le señaló.

Cuando la Independencia de México se efectuó, el problema estaba muy desarrollado y llegó.

a su punto crítico cuando, por virtud de las Leyes de Colonización, las Compañías Deslindadoras cometieron los más inmorales despojos.

En la época de la Colonia la propiedad del Indio fué respetada, cuando menos en el ejido, los propios y en el fundo legal, pues dada la característica de propiedad comunal de estas tierras, ninguno de los habitantes del pueblo podía disponer de ellas para venderlas, y así fué como los indígenas que perdieron las tierras de repartimientos, vivían cultivando colectivamente las tierras del ejido y las de los propios. Estas les fueron respetadas, no precisamente porque se tuviera un sentimiento de respeto, sino por la dificultad legal infranqueable de disponer que tuvieron los españoles para adquirir esas tierras comunales.

Así pues, la característica de la propiedad de las comunidades indígenas logró salvar a éstas durante la época colonial, del despojo de las tierras ejidales, de los propios y del fundo legal.

Durante la Independencia de México el clero fué el gran latifundista de la época, y el indio seguía cultivando las tierras comunales que le habían sido respetadas. Al desamortizarse la propiedad eclesiástica y al incluirse entre las corporaciones desamortizables las comunidades indígenas, conforme a la Ley de 25 de junio de 1856 y al artículo 27 de la Constitución de 1857, se extinguió el régimen de propiedad comunal de los poblados indígenas, circunstancia que permitió la desintegración de esos poblados y el despojo a los poseedores de tierras.

Los antiguos propietarios dejaron de serlo y se convirtieron en jornaleros, que luego fueron víctimas de una explotación y servidumbre sin precedentes en la historia de México.

oOo

CAPITULO TERCERO.

CAUSAS CONDICIONANTES DE LA REFORMA AGRARIA

El estado de anormalidad social, la imposible coexistencia del potentado terrateniente, -- junto al mínimo propietario y al paupérrimo jornalero; la desigualdad económica proveniente de la concentración del territorio nacional en unos cuantos propietarios, no podía continuar indefinidamente, dado el desequilibrio que ello significaba.

El régimen político del general Porfirio -- Díaz había corrompido las instituciones jurídi-- cas vigentes, y una dictadura oprobiosa que se - había prolongado durante largos treinta años, -- amenazaba continuar por tiempo indefinido. Esa dictadura había creado un grupo de hombres privi legiados y una situación de desigualdad políti-- ca, que hacía imposible que los hombres que no - iban de acuerdo con el régimen vigente tuvieran oportunidad de participar en el gobierno, pues - la maquinaria oficial sistemáticamente burlaba - la voluntad popular.

Esto, y la injusta distribución de la pro-- piedad territorial y la ominosa miseria y explo- tación de que era víctima el campesino, fueron - las causas determinantes de la Revolución Mexica na.

PROPOSITOS AGRARIOS DE LA REVOLUCION.

Los precursores de la reforma agraria pen-- saron que para hacer auténtica justicia social y

para lograr el bien común nacional, era preciso ante todo llevar a cabo una fundamental reforma en el régimen de la distribución de la propiedad agraria. Los revolucionarios plantearon el problema agrario en forma admirable; con un conocimiento correcto de la idiosincracia nacional, de los antecedentes históricos del problema, de la experiencia y males del pasado, y con una clara visión plantearon las bases que servirían de fundamento para una idónea reforma agraria.

FACTORES MOTIVANTES DE LOS POSTULADOS AGRARISTAS.

1.- Se consideró que lo que agravó al problema agrario fué el despojo que a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856, se llevó a cabo con la propiedad comunal o tierra de repartimiento que los poblados indígenas tenían desde la época colonial.

Y también el despojo que se hizo no solamente con los poblados indígenas, sino con otros llamados congregaciones o rancherías y que pertenecían a una o varias familias, que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales se siguieron conservando indivisos por varias generaciones hasta la época del despojo. Los pequeños propietarios también fueron víctimas de esos atentados.

Muchos de esos despojos se hicieron por enajenaciones de autoridades políticas, contraviniendo la Ley de 1856, y por concesiones, composiciones y ventas hechas por la Secretaría de Fomento, y por apeos y deslindes que se llevaron a cabo por las Compañías Deslindadoras de conformi

dad con la Ley de Colonización y, además, por los denuncios de excedencias o demasías que las mismas Compañías y otros particulares hicieron.

2.- Lo que principalmente importaba era devolver a los pueblos de indios sus ejidos, y a las comunidades, congregaciones, rancherías, etc., las tierras de que fueron despojadas de acuerdo con una Ley defectuosa y con el artículo 27 de la Constitución de 1857, que les privó de personalidad jurídica e hizo ilusoria toda protección y defensa de sus propiedades, dejándolos desamparados y a expensas de los ambiciosos terratenientes.

TENDENCIAS DE LOS AUTORES DE LA REFORMA AGRARIA.

Para hacer posible la devolución de las tierras, era indispensable expropiar a los propietarios cuyo título de propiedad tuviese por origen una de las causas de despojo antes enumeradas.

La tierra devuelta a los pueblos sería dividida entre sus habitantes, que la poseerían en pleno dominio con las limitaciones necesarias para evitar que la vendieran. Para el efecto, era esencial que antes el gobierno tomase las siguientes medidas:

a).- Hacer una revisión de los títulos de propiedad de los latifundios, para declarar nulos a todos aquellos que dimanaran de una de las causas de despojo de que ya se hizo referencia.

b) A los pueblos que carecieran de tierras o no las tuvieran en cantidad suficiente, se les dotaría de terrenos de los latifundios inmediatos.

No se trataba de revivir la propiedad comunal de las antiguas comunidades indígenas, sino de hacer a los habitantes de los poblados que fueron despojados, propietarios de tierras con las cuales pudieran tener para su subsistencia y dejaran de ser víctimas de la explotación de los hacendados.

c).- La tendencia fundamental sería dictar leyes agrarias que propendieran a hacer una distribución equitativa y conveniente de la tierra, para lograr el equilibrio social que se consideraba roto.

d).- Se procuraría substituir al latifundio con la pequeña propiedad y, para el efecto, se dictarían leyes tendientes a fraccionar las grandes propiedades, con las que se restituiría a los pueblos de las tierras que les habían sido quitadas, y para que los campesinos pudieran adquirir, mediante compras, fracciones de los latifundios, convirtiéndose así en pequeños propietarios.

En el proyecto de Ley Agraria expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, don Venustiano Carranza, se establecía que las tierras serían repartidas no a título gratuito (Capítulo Cuarto) sino mediante un contrato de promesa de venta de la tierra, la cual se debería pagar en un plazo de treinta años por anualidades adelantadas y con la obligación de poner en cultivo una mínima extensión que para el efecto previamente se les designara, y de no vender ni gravar la tierra hasta que se acabara de pagar. La venta o gravamen que se hiciera de la tierra, sería nula, y los interesados perderían-

los derechos sobre ella; lo mismo si dejaba de cultivarla o de pagar dos anualidades seguidas.

Sólo en los casos de restitución de tierras a los poblados que habían sido despojados de ellas, o de dotación a las comunidades, rancherías, congregaciones, etc., que las tuvieran en cantidad insuficiente, la entrega de las tierras se haría a título gratuito.

En ninguna ley o documento oficial pre-constitucional, consta que la tierra resultante de los fraccionamientos de los latifundios sería repartida a título de donación, salvo los casos de excepción aludidos en el párrafo anterior.

e).- Los pobladores de las comunidades, rancherías, congregaciones, etc., tendrían una propiedad fraccionada y que les pertenecería en calidad de propiedad privada. No se trataría, por lo tanto, de constituir las mismas instituciones de propiedad indígena existentes en la época colonial. Por lo pronto se daría la tierra indivisa, hasta que se lograran condiciones de normalidad para que se pudiera repartir individualmente.

EN QUE CONSISTIRIA LA REFORMA AGRARIA.

Concretando los puntos de vista de los precursores de la reforma agraria, podemos decir que consistían en lo siguiente:

I.- En una correcta y adecuada distribución de la tierra. Para ello se propendería: 1.- A fraccionar los latifundios; tendencia fundamental de la reforma agraria y motivo del problema agrario. 2.- A fomentar el desarrollo de la propiedad, la cual habría de sustituir al sistema -

latifundista y constituir el tipo fundamental de la estructura rural de México. 3.- A crear nuevos núcleos de población para hacer una mejor distribución del hombre sobre la tierra. 4.- A restituir y dotar de tierras a los pueblos de indios, y también a rancherías y comunidades que carecieran de ellas o que no las tuvieran en cantidad suficiente.

II.- En limitar la extensión de tierra que legalmente pudiera poseer cada ciudadano o sociedad legalmente constituida, y en no crear la posibilidad de nueva creación de latifundios.

III.- Crear una clase media campesina que sirviera de intermediaria entre la clase adinerada y la proletaria, y que constituyera la clase medular de la nación, a la cual se le debería dotar de una propiedad cuya extensión y calidad bastara para que llegara a tener una situación económica desahogada y llegara a ser libre en su patrimonio. Esos propietarios, dueños de una pequeña propiedad, no serían afectados por las exigencias de la reforma agraria.

oOo

CAPITULO CUARTO.

PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA.

En la Ley de 6 de enero de 1915 y en el artículo 27 constitucional están formulados los postulados fundamentales de la reforma agraria.

Para comprender el sistema jurídico del régimen de propiedad, planteado por el constituyente de 1917, es preciso hacer un estudio sistemático de esa Ley de 6 de enero de 1915 y del referido artículo 27 constitucional.

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

Dados los antecedentes históricos de la propiedad agraria y las experiencias de ellos obtenidos, los legisladores constituyentes quisieron ante todo evitar que la propiedad siguiera teniendo una distribución que afectara al bien común nacional y que en lo sucesivo se llegara a obtener.

Dominio eminente del Estado.- Ante todo se procuraría hacer un reparto equitativo de la propiedad territorial. Para que el Estado pudiera efectuar tal cosa, fundamentalmente debería tener un dominio soberano sobre las tierras y aguas y demás elementos naturales susceptibles de apropiación. Este principio del dominio eminente del Estado sobre el territorio nacional, se fundó en la finalidad perseguida de hacer justicia social, sin cuya indispensable existencia ya se había demostrado que el Estado no podía llenar eficaz y plenamente sus fines.

Por lo tanto, atendiendo a un principio su

perior de justicia social, y ante la tendencia de lograr eficientemente el bien común colectivo, el Estado se reservaría el derecho superior y originario sobre la propiedad de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para tener la atribución indispensable de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses individuales, y poder hacer la equitativa distribución de la propiedad privada, la que sólo tendría razón de ser para llenar con aptitud una función de beneficio social.

El modo de ser de esa propiedad sería conforme lo dictase el interés público preeminente perseguido y ante el cual quedaba, en todo momento, indefectiblemente supeditado el interés particular.

Si se daba la propiedad a los particulares, ya no sería en el concepto absoluto de antaño, dado que la propiedad ya no constituía un derecho despótico sino que fundamentalmente reportaba al sujeto del derecho ciertos deberes que cumplir y cierta función social que desempeñar.

Fundamento de la facultad expropiatoria del Estado, mediante indemnización.- Dado el defectuoso y antisocial régimen de distribución de la propiedad territorial, que era el presupuesto del legislador para llevar a cabo la reforma agraria, y la necesidad de lograr preminentemente el bien común para que el Estado llenara perfectamente sus fines, se hacía indispensable que éste, en todo tiempo, tuviera una indiscutible atribución de privar a los particulares de la propiedad que estuviesen detentando en contraposición de imperativos de interés, necesidad o utilidad social.

Como estos imperativos se estimaron evidentes e inaplazables, el Estado podría llevar a cabo la privación de la propiedad privada, sin hacer un anticipado pago del valor de la misma, ya que tenía conocimiento de la enorme extensión de esa propiedad privada poseída en contravención del orden público y del ingente precio que ésta tenía, el cual indiscutiblemente sería muy superior a las posibilidades inmediatas de pago de la hacienda pública. Y si se procedía a efectuar las expropiaciones mediante un previo pago, no se podría llevar a cabo el vital y nacional propósito de la redistribución de la propiedad territorial, con lo cual continuarían las causas de desequilibrio social y económico que ponían en peligro la existencia del Estado, impedían su desarrollo, imposibilitaban el establecimiento y el amparo del derecho y no le dejaban medios propicios para favorecer el incremento económico y cultural de la población.

Por la fuerza de la razón de los antecedentes expuestos, se estatuyó que las expropiaciones se podían hacer sin previo pago.

Autoridades con facultad expropiatoria.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, determinarían los casos que se pueden considerar de utilidad pública para ocupar la propiedad privada. La autoridad administrativa sería la competente para que, basándose en las leyes respectivas, declarara cuándo hay utilidad pública y cuándo procede la expropiación de propiedades particulares. Estas expropiaciones inclusopodían hacerse sobre bienes muebles y derechos.

El precio de la indemnización sería un 10%-

mayor que el fijado en las oficinas catastrales o recaudadoras, y las mejoras de las fincas expropiadas, hechas con posterioridad a la valorizacion fiscal, serían tasadas por juicio pericial y mediante resolucion judicial. Lo mismo se haría en el caso que la finca no estuviera catastrada en las oficinas rentísticas.

Nuevas características de la propiedad.- La propiedad, como ya se dijo, no sería un derecho absoluto y anárquico, sino que estaría constantemente vigilada e intervenida por el poder público, al mismo tiempo que protegida y garantizada, con el fin de que pudiera llenar plenamente la funcion social en la que tiene su razon de ser.

La potestad de imponer las limitaciones y transformaciones al régimen jurídico de la propiedad, se reserva privativamente al gobierno federal, y esas limitaciones se irán instituyendo conforme las circunstancias sociales y económicas lo fueran demandando, ya fuera en toda la república o sólo en regiones determinadas.

El sistema de fraccionamiento de latifundios.- Para que algunos de los elementos naturales susceptibles de apropiacion, como lo son las tierras y aguas, fueran distribuídos en forma equitativa, se necesitaba dictar las medidas necesarias para fraccionar los latifundios causantes del desequilibrio social. Para el efecto, se hacía preciso dar competencia tanto al Congreso Federal como a las Legislaturas de los Estados, para que dentro de sus respectivas jurisdicciones dictaran leyes tendientes al fraccionamiento de las grandes propiedades, lo cual sería conforme a las siguientes bases:

1.- Se fijaría un límite máximo de extensión territorial que en cada Estado podría poseer un solo propietario o sociedad que no fuera mercantil ni civil por acciones.

2.- La tierra excedente a la pequeña propiedad, debería ser fraccionada por el propietario latifundista, bajo la pena de que en caso de no hacerlo se haría acreedor a la expropiación de la tierra, la cual se debería poner en venta en fracciones, de acuerdo con el precio prefijado y resultante de las bases dictadas para el efecto por las leyes respectivas. Las fracciones deberían ser pagadas en anualidades que amortizarían capitales y réditos, cuyo interés no excedería del cinco por ciento anual, y en un plazo menor de veinte años, durante los cuales el adquirente no podría enajenar la tierra.

3.- Se organizaría el patrimonio familiar del campesino, determinando los bienes que habrían de constituirlo, los cuales serían inalienables e inembargables y no estarían sujetos a gravamen alguno, con la finalidad de asegurar firmemente la situación económica del campesino.

Tipo único de propiedad.- Al fraccionar el latifundio se establecería un tipo único de propiedad, y éste sería el de la "pequeña propiedad privada".

Por lo tanto, a medida que se fueran fraccionando los latifundios, éstos se irían convirtiendo en muchas pequeñas propiedades.

Nuevos centros de población agrícola.- Para-

el efecto de hacer una adecuada y muy necesaria distribucion del hombre sobre el territorio nacional, que hiciera posible poblar ricas zonas deshabitadas y abrir al cultivo inmensas superficies de tierras que se sabía se encontraban eriales, se crearían nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que fueran necesarias.

Fomento de la agricultura.- Se dictarían las medidas necesarias para fomentar la agricultura y, para tal fin, se planearía la construcción de obras de irrigación, la existencia de un crédito agrícola apropiado, nuevos y técnicos sistemas de cultivo, empleo de maquinaria moderna, etc.. Este fomento era indispensable para lograr una properidad económica y el auge agrícola de la nación.

Se tendería a evitar la destrucción de los elementos naturales que fueran susceptibles de prestar utilidad social, y para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Restituciones y dotaciones.- A los pueblos que se les había despojado de sus tierras y aguas, y carecieran totalmente de ellas o que las tuvieran en cantidad insuficiente, se les dotaría de las que fueran necesarias para las necesidades de la población, tomandolas de los latifundios inmediatos o de aquellas propiedades que hubiesen sido adquiridas ilegalmente, pero respetando indefectiblemente a la pequeña propiedad, pues ya don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el Plan de Vera-

cruz había dicho: "Toda propiedad que haya sido adquirida legítimamente de individuos o gobiernos legales y no constituya privilegio o monopolio, será respetada".

De lo que se desprende, que de lo que se trataba, era de desarrollar la pequeña propiedad privada y, por ello, resultaba absurdo e incongruente despojar a un pequeño propietario para dotar de tierras a un habitante de un poblado, que las necesitaba, y que en todo caso también iba a constituirse en pequeño propietario; ya que conforme se había prometido en la Ley de 6 de enero (último considerando de la Ley), "La propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que hábiles especuladores.... puedan facilmente acaparar esa propiedad..."

Nuevo régimen de propiedad de las comunidades indígenas.- La tierra dotada a los campesinos necesitados, sería dada en propiedad individual, y los núcleos de población que aún guardaran la propiedad comunal de las tierras y aguas, y aún de los bosques, podrán disfrutarla transitoriamente en común, mientras una ley reglamentaria determinaba la manera de hacer el repartimiento individual de las tierras. (Fracción sexta, párrafo séptimo del artículo 27 constitucional).

Lo anterior demuestra que no se quería imponer el régimen de propiedad de las antiguas comunidades indígenas, sino un nuevo régimen de propiedad rural, en el que la pequeña propiedad privada sería la médula de la estructura rural de-

México. La propiedad comunal existiría en casos de excepción y como tránsito necesario para llegar a la propiedad privada, y sólo en aquellos casos de disfrute de los bosques y aguas y nunca en forma definitiva de las tierras dedicadas a la agricultura.

Declaración de nulidades de títulos y adjudicaciones.- Para hacer justicia a los pueblos, congregaciones, rancherías, condueñazgos, etc., que habían sido despojados de sus tierras y aguas mediante diligencias, disposiciones, resoluciones, operaciones de deslinde, concesiones, composiciones, sentencias, transacciones, enajenaciones o remates que hayan sido motivantes de despojos, desde el año de 1856, se hacía necesario declarar la nulidad de todos esos actos que fueron hechos contrariando el espíritu de la Ley.

Las tierras, aguas y bosques despojados serían restituídos a sus antiguos propietarios, con excepción de los que hubiesen sido titulados con perfecto apego a la Ley de 25 de junio de 1856, o bien poseídos a nombre propio y a título de dominio por más de diez años, cuando la extensión de esas tierras no excediera de 50 hectáreas. Pero en caso de que hubiera un excedente a esa extensión, se respetaría la superficie de 50 hectáreas y se dotaría del sobrante a las comunidades necesitadas.

DOTACIONES GRATUITAS Y A TITULO ONEROSO.

La distribución de las tierras, hecha por medio de restituciones o dotaciones a las comuni

dades que carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidad suficiente, lógicamente debe interpretarse que se tenía la intención de hacerla a título gratuito. Pero la distribución del resto de la tierra a campesinos no pertenecientes a comunidades indígenas, se haría en forma onerosa; esto es, mediante la compra que éstos harían de las fracciones resultantes de los fraccionamientos hechos a los latifundios y de acuerdo con las disposiciones que para el efecto habrían de dictar el gobierno federal y las legislaturas de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Revisión de contratos.- Para determinar cuáles concesiones y contratos otorgados de conformidad con la Ley de Colonización de 1875, estaban afectados de nulidad, se hizo una declaración en el sentido de que se consideraban revisables todos esos contratos y concesiones, y que los que no llenaran los requisitos de Ley y tuviesen un origen vicioso, serían nulificados.

Medios jurídicos de defensa de los afectados.- Como se dejó vigente la Ley de 6 de enero de 1915, con el carácter de complementaria del artículo 27, quedó en vigor la facultad que los particulares tenían, conforme al artículo 10 de aquella Ley, para que en caso de que fueran injustamente afectados por alguna resolución agraria, pudieran ocurrir ante los tribunales competentes a deducir sus derechos dentro del término de un año, que se contaría desde la fecha de la publicación de dichas resoluciones, y que en caso de que se dejara pasar ese término, no sería admitida ninguna reclamación. Igual derecho y con las mismas condiciones se estatuyó con res-

pecto a la reclamación de la indemnización correspondiente.

FUENTES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Entendiendo por fuente formal "los procesos históricos de manifestación de las normas jurídicas"; esto es, la legislación, la jurisprudencia y la costumbre, creemos que las fuentes formales del artículo 27 constitucional estriban principalmente en la legislación, en los trámites y procedimientos judiciales administrativos, en los trámites y procedimientos judiciales administrativos, en los precedentes jurídicos derivados de las aplicaciones de esa legislación, que forman el antecedente remoto e inmediato de la norma.

Así pues, consideramos que hay un antecedente remoto y un antecedente inmediato de las fuentes formales del artículo 27 constitucional:

a).- ANTECEDENTES REMOTOS. Las leyes, cédulas reales, instrucciones y mandamientos de la época colonial.

La Ley del 25 de junio de 1856, la Circular de 28 de junio de 1956, la resolución del 9 de octubre de 1856, el artículo 27 de la Constitución de 1857, la Ley de 22 de julio de 1863, la Ley de Colonización de 1875 y la del 15 de diciembre de 1883. Los acuerdos, circulares, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde; concesiones, repartimientos, composiciones, sentencias despojatorias, transacciones, remates, etc. y demás trámites derivados de esas leyes. Lo mi

mo que los precedentes administrativos derivados de la aplicación de esas leyes.

b).- ANTECEDENTES INMEDIATOS. Plan de San-Luis, Plan de Ayala, Proyecto de Ley Agraria y-el discurso del Lic. Luis Cabrera, publicados -en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados con fecha 3 de diciembre de 1912; decreto declarando subsistente el Plan de Guadalupe,-del 26 de marzo de 1913, y que lo adiciona con-lo que la Revolución promete para su triunfo, -expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de -la República Mexicana, de fecha 12 de diciembre-de 1914; Proyecto de Ley Agraria que expidió el-expresado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, de fecha 15 de diciembre de 1914; Ley de 6 de enero de 1915. Manifiesto del Primer Jefe -del Ejército Constitucionalista, en que consigna el programa que la Revolución Mexicana realizara a su triunfo y para restablecer el orden constitucional, de fecha 11 de junio de 1915. Circulares posteriores a la vigencia de la Ley de 6 de-enero de 1915 y jurisprudencia resultante de la-aplicación de esa Ley.

FUENTES REALES DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.- La existencia de grandes latifundios, el -despojo cometido a las comunidades indígenas, congregaciones, rancherías, etc. La notoria decadencia de la pequeña propiedad privada. La situación miserable del campesino y los abusos de que eran víctimas por parte de los terratenientes. El desequilibrio social y económico por la injusta distribución de la tierra. Existencia de legislación propicia para el fomento de situaciones contrarias al bien común nacional y el de un

estado social de anormalidad.

METODO DE INTERPRETACION DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Para interpretar el artículo 27 constitucional nos valdremos del método exegético de interpretación, puesto que éste se refiere precisamente al momento mismo del nacimiento de la Ley, y procuraremos tener en cuenta, principalmente, el pensamiento anteriormente exteriorizado por el constituyente y las tendencias reinantes en la época de elaborarse la Ley, así como el motivo determinante de sus preceptos, las circunstancias sociales y económicas imperantes, el medio social en que se originó y los antecedentes y principios jurídicos que se tuvieron en cuenta.

NATURALEZA DEL PRECEPTO JURIDICO COMENTADO.

Garantía constitucional.- El artículo 27 constitucional está en el capítulo de las Garantías Individuales y, por lo tanto, en él debe estar contenida una garantía para las personas. Dicha garantía consiste en el derecho de ser propietario.

Como el latifundio está prohibido y hay límite para la propiedad privada, que por cierto no fija el precepto de referencia, pero que presupone fijarán leyes secundarias, es claro que sólo se puede ser propietario de una propiedad que no exceda del límite legal. Esto es, de una pequeña propiedad.

Hay, pues, la garantía de ser propietario, de que esa propiedad sea respetada y hecha respetar por el poder público. En el párrafo tercero del artículo 27 se establece en forma categórica que la pequeña propiedad "siempre" será respetada ante cualquier acto de dotación o restitución hecha a una comunidad indígena y, consecuentemente, al crearse un nuevo núcleo de población.

Recursos Legales y Juicio de Amparo.- El propietario afectado tenía el derecho de recurrir ante las autoridades judiciales para interponer ya sea el juicio de interdicto de despojo, el plenario de posesión o el reivindicatorio, o bien el juicio de amparo, para defender la afectación injustificada que el poder público tratara de hacerle con respecto a su pequeña propiedad, que conforme a la Ley fuera inafectable y que la Constitución declaraba en forma expresa que era intocable para todos los casos dotatorios y restitutorios (Art. 10 de la Ley de 6 de enero de 1915).

Cualidad Característica del Artículo 27 Constitucional.- El artículo de referencia tiene la característica de contener normas que son de carácter transitorio y que se relacionan con el problema agrario y la reforma del régimen rural de México, las que tienden a normar la distribución de la propiedad territorial. A estas normas las podemos llamar de carácter transitorio; pero hay otras de carácter permanente.

Las primeras, es obvio identificarlas y son aquellas que sólo tienden a lograr un equilibrio social, que el constituyente presupuso roto. Ellas son, por ejemplo, las que hacen la declaración que confirma la validez de las dotaciones

hechas de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915, contenidas al final del párrafo tercero; las que hacen la declaración de nulidad de las diligencias, disposiciones, etc., en virtud de las cuales se hayan privado a la comunidad de sus tierras, aguas y bosques, contenidas en el párrafo noveno. También las declaraciones contenidas en el párrafo onceavo y las del párrafo doceavo.

Hay otras de un carácter mixto, que pueden aplicarse tanto a la situación agraria transitoria, pero que también pueden quedar como normas de carácter permanente. Tales son, por ejemplo, el párrafo tercero y el octavo, así como el décimo. Los demás párrafos son los de carácter permanente.

UNA LEY CONSTITUCIONAL COMPLEMENTA EL ART. 27.

El artículo 27 constitucional es el único artículo de la Constitución, que es complementado por una ley que fué dictada con anterioridad a la vigencia de la Constitución y que continuó rigiendo a todo aquello que no se opusiera a los mandamientos constitucionales, y en lo que éstano estatuyera en forma expresa.

CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

I.- Contiene una garantía personal.

La garantía consiste en que una persona puede poseer una propiedad inafectable por la reforma agraria, y de no ser privada de ella sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes y donde se cumplan las formalidades esen-

ciales del procedimiento; de que, en dado caso,- sólo puede ser expropiada por virtud de una evidente causa de utilidad pública.

II.- Contiene normas de carácter transitorio.

Tales son, por ejemplo, las declaraciones - finales del párrafo tercero, las del párrafo noveno, onceavo y doceavo. Estas no tendrán razón de ser cuando se haya llevado a cabo el repartimiento íntegro de la propiedad rural y que, por lo tanto, se hayan hecho las restituciones y dotaciones necesarias.

III.- Lo complementa una ley de vigencia anterior.

La Ley de 6 de enero de 1915 continuó en vigor, completándolo.

IV.- Contiene los postulados de la reforma agraria. Estos son:

a).- Redistribución de la propiedad territorial.

b).- Fraccionamiento del latifundio.

c).- Distribución y dotación de las comunidades indígenas, congregaciones, rancherías, etc.

d).- Desarrollo de la pequeña propiedad mediante dotación a título gratuito o compra a largo plazo, de fracciones de latifundios.

e).- Declaración de nulidad de actos y contratos motivantes del despojo, y la obligación -

de hacer revisión de contratos y concesiones hechas a partir de 1876.

f).- Expropiación de propiedades adquiridas en los casos de nulidad a que se refiere el inciso anterior, y de aquellas que por pasar los límites de la máxima propiedad susceptible de apropiación por parte de un individuo, o de una sociedad civil o mercantil establecida conforme a la ley, no hubiere sido fraccionada voluntariamente por sus propietarios.

V.- Establece el tipo de propiedad constitucional.

La propiedad constitucional será la pequeña propiedad privada; no habrá propiedad comunal. - Las comunidades indígenas o congregaciones solo tendrán transitoriamente la propiedad comunal, - mientras se determina la manera que llegue la -- ocasión propicia de dividirla.- La única propiedad comunal posible sería la de aquellas comunidades indígenas que siempre hubiesen guardado el régimen de propiedad comunal y respecto, solamente, de las aguas y bosques.

VI.- Fundamenta la propiedad originaria del Estado.

El fundamento del dominio eminente sobre los recursos susceptibles de apropiación, lo sustenta en un principio superior de justicia y en los fines del Estado.

VII.- Fundamenta el derecho a expropiar.

El Estado se reserva el dominio soberano de los elementos naturales susceptibles de apropia-

ción; podrá quitar la propiedad o particulares - siempre que medie una evidente causa de utilidad pública.

VIII.- Señala las autoridades que pueden -- efectuar expropiaciones. Da jurisdicción a las- Legislaturas de los Estados y al Congreso de la- Unión, para determinar cuáles son los casos de - utilidad pública fundamentadores del derecho de- expropiar.

IX.- Determina la capacidad para ser propietario.

Sólo las aguas, tierras y montes pueden ser poseídos con el carácter de propietario. Los -- bienes enunciados en los párrafos 4 y 5 nunca -- pueden ser obtenidos en propiedad sino sólo me-- diante concesiones del Estado Mexicano, el que,- en todo caso, se reserva el dominio inalienable- e imprescriptible de ellos.

Los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y los extranjeros en una distancia mayor de 50 kilómetros tierra adentro de las playas y- 100 kilómetros de las fronteras, que hayan hecho un previo convenio ante la Secretaría de Relaciones del Estado mexicano, de renunciar a considerarse extranjeros con respecto a los bienes y a- no invocar la protección de sus gobiernos, po--- drán poseer esos bienes; así como las sociedades mexicanas, siempre que no sean mercantiles o civiles por acciones, podrán tener la capacidad.

No la podrán tener las corporaciones reli-- giosas, las de beneficencia, las sociedades mercantiles por acciones y los bancos.

oOo

CAPITULO QUINTO.

POLITICA AGRARIA.

Las bases de un programa constructivo de ingente importancia social y humana, estaban delineadas en forma general en el artículo 27 constitucional; sólo era necesaria una política agraria que, planeada de acuerdo con el bien común y tomando en cuenta la realidad y las finalidades prescritas, fuera aplicada correcta y acertadamente la ley para que la reforma agraria se llevase a cabo con resultados eficaces.

La cuestión agraria es un problema muy ajeno a intereses de facción política. Es un problema de interés nacional, de justicia y de elevación humana. Por lo tanto, importa que se resuelva en una forma técnica y bajo un plan preconcebido y metódicamente organizado.

FALTA DE PLAN TECNICO Y PRECISO.

La imprecisión que tuvieron las autoridades encargadas en llevar a la práctica la reforma agraria, la falta de organización y sistema, la carencia de un plan preconcebido y, sobre todo, la forma poco técnica y adecuada fué la causa de que la política agraria no diese desde luego los resultados eficaces que eran apetecidos. Estos resultados se debieron computar en el número de campesinos positivamente mejorados y en el incremento de la producción agrícola.

Los trámites dotatorios, restitutorios y de fraccionamiento de los latifundios, fueron dilatados. La propiedad de las tierras atribuídas a

los pueblos fué incierta, por estar pendiente su titulación definitiva y, en consecuencia, amenazada por una posible revocación. Pero lo que, sobre todas las cosas, hacía más daño era la indefinición que había sobre los conceptos más esenciales de la reforma agraria.

No se sabía, por ejemplo, qué extensión tendrían las parcelas objeto de la restitución o dotación a los habitantes de los poblados, y no se fijó un criterio idóneo para determinarla. Tampoco se definió con precisión lo que había de constituir la pequeña propiedad, ni se le fijó un límite a la extensión de ella. Y, sobre todo, no se dictaron inmediatamente las leyes necesarias que determinasen la máxima extensión de tierra que en cada Estado podía posser una persona o una sociedad legalmente constituida ni, lo que era más necesario, se fijaron las bases para llevar a cabo los fraccionamientos de los latifundios.

En la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, se incurrió en todas esas omisiones.

REGLAMENTO AGRARIO DE 1922.

En esta Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, se precisó un plan más definido y congruente para aplicar los lineamientos de la reforma agraria.

De haber continuado en vigor, de habérsele completado con nuevos y necesarios preceptos para que abarcara todos los aspectos de la reforma agraria; de habérsele perfeccionado conforme a los datos y experiencias que se fueron adquirien

do mediante la aplicación de las leyes agrarias, para que se adaptase a nuevas situaciones, otros muy distintos hubieran sido los resultados de la política agraria.

Y se dice lo anterior porque en dicho Reglamento se advierten las siguientes tendencias:

1.- Un respeto indiscutible a la pequeña propiedad, en tratándose de casos de dotaciones y restituciones.

2.- Se establece que en los casos ya mencionados de restituciones y dotaciones, no se afectará la extensión de 50 hectareas a que se contrae el párrafo noveno del artículo 27 Constitucional, en forma indefectible.

3.- Se hace una tácita definición de lo que constituye la pequeña propiedad. Esta es la aludida en las tres primeras fracciones del artículo 14 del Reglamento.

4.- Se establece un respeto y garantía de aquellas clases de propiedades que exceden del límite de la pequeña propiedad, siempre que constituyen una unidad agrícola industrial. Con ello se pretendía fomentar a la industria y el que se crearan nuevos y prósperos centros de explotación agrícola e industrial, los cuales no podrían existir si no era mediante el cultivo de extensas superficies de terreno, donde se obtuviera la indispensable e intensiva producción para la industria.

5.- Los propietarios de grandes extensiones de terreno, en las que hubiese árboles frutales, plantaciones de café, vainilla, cacao, o aque-

llos cultivos llamados cíclicos, y que fueron afectados por dotaciones, les serían respetadas siempre que dichos propietarios entregaran otras tierras de la misma calidad, que estuvieran ubicadas dentro de una distancia que no excediera de cinco kilómetros.

En cambio, se incurrió en estos fundamentales errores causantes de la desvirtuación de la reforma agraria:

I.- Se llamó ejido a aquellas tierras que en la época de la Colonia constituyeron las tierras de repartimiento y que eran adjudicadas en parcelas a los indígenas pertenecientes a las comunidades, las cuales tuvieron más características de propiedad comunal. Don Luis Cabrera, que fué el que introdujo ese término, había incurrido en el error de confundir al ejido propiamente dicho con los "propios" y a las tierras del repartimiento con los ejidos.

II.- Se empezó por fijar a la parcela ejidal, que ya se dijo no se cultivaría en forma colectiva sino que sería entregada en lo particular a cada individuo del poblado beneficiado por una restitución o dotación, una extensión de terreno tan exigua, que en realidad constituía un parvifundio con el cual apenas bastaría para cubrir las más apremiantes necesidades de las personas beneficiadas.

A nosotros nos parece que lo anterior se hizo porque se consideraba a la propiedad ejidal como una institución transitoria, tendiente a terminar provisionalmente con el malestar y desvalimiento que sufrían los habitantes de los pueblos por falta de tierras. Estos actos restitu-

torios eran meros actos de justicia que el Estado efectuaba ante una grave situación de desequilibrio social y como medida para lograr el orden inminentemente amenazado, en favor de antiguos propietarios despojados.

Las dotaciones y restituciones a título gratuito se hacían a aquellas personas que por su condición social y económica no podrían adquirir tierras por no tener posibilidades económicas para comprarlas, o por no haber en los lugares circunvecinos quien las vendiera. Se esperaba que cuando estos mínimos propietarios salieran de su situación de miseria mediante el cultivo de sus parcelas, y estuvieran en otra situación económica, habrían de comprar una mayor superficie de aquellas tierras que, como resultado de los fraccionamientos de los latifundios que se pensaba efectuar, estuviesen a la venta y dentro de las posibilidades de adquisición de esos mínimos agricultores.

Si se fomentaba en forma tan decidida a la pequeña propiedad y se establecía para ella un firme respeto y garantía, deducimos que los autores del Reglamento Agrario trataban de hacer de la pequeña propiedad la médula de la estructura rural de México, y que se pensaba desarrollar a medida que se fueran fraccionando voluntariamente o en su caso mediante expropiaciones, los latifundios; por compras que los campesinos hicieran de esas fracciones del latifundio, conforme a las bases y los límites que la Constitución estatuye, y que serían adquiridas a corto precio y pagadas en un plazo no menor de veinte años, por anualidades.

III.- No se fijaron las bases que deberían-

de servir de módulo para el fraccionamiento de los latifundios que se encontrasen en el Distrito y Territorios Federales, y cuyos lineamientos en las partes fundamentales deberían de haber sido tomados en cuenta por las Legislaturas de los Estados.

IV.- No se definió con precisión lo que constituía la pequeña propiedad y se estableció cierta inseguridad con respecto a su inafectabilidad al estatuirse que existían casos en que ese tipo de propiedad podía ser fraccionado hasta la mitad de su extensión.

V.- Se estableció que solamente cierta clase de poblados, cuyo nombre enumeraba restringidamente la Constitución y el propio Reglamento, tendrían derecho a ser dotados de tierras, aguas y bosques, en vez de estatuir que todos los poblados que carecieran o no tuviesen suficientes tierras y aguas.

VI.- No abarcó todos los aspectos del problema agrario, principalmente por lo que tocaba a los procedimientos agrarios con respecto a los cuales, tal como tan atinadamente opina el Maestro Mendieta y Núñez, presentaban deplorables lagunas que "Constantemente se ofrecían en la práctica situaciones que era imposible resolver ateniéndose al Reglamento Agrario".

Nuevos decretos y acuerdos del Presidente Obregón tendieron a llenar las deficiencias del Reglamento.

En nuestro concepto, durante la vigencia de ese cuerpo de leyes fué cuando la política agraria tuvo una tendencia más apegada a los linea-

mientos estatuídos en el artículo 27 constitucional, y que produjo mas satisfactorios resultados. La deformación posterior de esa política fué lo que constituyó el fracaso del agrarismo.

LEY DE DOTACIONES DE 27 DE ABRIL DE 1927.

Las más acertadas normas del Reglamento Agrario están contenidas en esta Ley y en algunas ocasiones con mas sistematización y acierto. Sobre todo se abarca en forma mas extensa el procedimiento agrario, basándose en las experiencias alcanzadas por la aplicación del Reglamento derogado.

Se estatuyó que un poblado, aún cuando no tuviera el nombre de ranchería a que alude la Constitución, tendría derecho a recibir tierras y aguas siempre que probase que las necesitaba; con ciertos casos de excepción expresamente determinados.

Se establecieron procedimientos más idóneos y jurídicos para la tramitación de expedientes agrarios.

Se establecieron bases para la aplicación de ejidos.

Se definió la pequeña propiedad, aunque se incurrió en el error de establecer que la misma extensión de tierras de cualquier calidad y en cualquier región, constituía la pequeña propiedad. Sobre todo se tuvo un concepto muy elástico y arbitrario para definir cuál es la pequeña propiedad, diciendo que ésta sería en algunos casos cincuenta veces mayor que la parcela eji-

dal.

Lo atinado de esa Ley nos parece el empeño que se tenía en que se respetara a la pequeña propiedad y a todas aquellas extensiones de tierras que estuviesen siendo cultivadas y que fueran indispensables para la existencia de prósperas empresas agrícolas.

El error más grande que apuntamos es el de no haber señalado las bases idóneas para el fraccionamiento de los latifundios y enfocado la reforma agraria hacia la formación de una pequeña propiedad, resultante de las compras que los campesinos hubieran hecho de las tierras derivadas de los fraccionamientos de los latifundios; el de haber continuado repartiendo minifundios y el de haber hecho las restituciones y las dotaciones a base de expropiación y sin los previos fraccionamientos de las grandes extensiones de tierras.

LEY REFORMATORIA DE LA DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES, DE FECHA 17 DE AGOSTO DE 1927.-

En esta Ley se incurre en los mismos errores que en la Ley reformada. Se siguió insistiendo en la creación de minifundios para los casos de dotaciones y restituciones a título gratuito.

Se intentaba llevar a cabo la distribución de la propiedad territorial mediante expropiaciones y reparticiones hechas a título gratuito a los campesinos necesitados. La indefinición de la pequeña propiedad persistió.

LEY AGRARIA DE 1929

El error de la política agraria continuaba al crearse el minifundio ejidal, y la manera de llevar a cabo la reforma agraria se iba desnaturalizando y sentando precedente para la posterior desvirtuación de la política agraria.

oOo

CAPITULO SEXTO.

ACTOS LEGISLATIVOS DESVIRTUANTES DE LA REFORMA AGRARIA.

DECRETO DE 23 DE ENERO DE 1931 DEL PRESIDENTE ORTIZ RUBIO.

En ese decreto se establece por primera vez la inalienabilidad de los bienes ejidales y expresamente se estatuye que "no podrá en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse en todo o en parte, derecho alguno sobre los bienes ejidales o la reparticion de tierras, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se pretendan llevar a cabo en contravencion de este precepto". (Art. 1º del decreto).

Ya en esa época (1931) la política agraria tenía un manifiesto valor político inmediato, y era un instrumento para ejercer un predominio monopolizante sobre la vida pública nacional. Se le dió un aspecto de lucha y de odio; se despertaron pasiones y agitaciones, y la demagogia caracterizó el agrarismo que trastrocó las tendencias y los principios preconizados por los constituyentes.

Los ejidatarios se apoderaban de los terrenos que solicitaban en concepto de donaciones, sin más formalidades legales; despojaban a los propietarios de las cosechas que en sus terrenos se encontraban pendientes de recoger, y la ideología imperante creó un ambiente de ingarantía para el pequeño propietario.

Ante todo se procuró hacer de todos los campesinos, ejidatarios; en vez de pequeños propietarios. La reforma agraria tuvo la tendencia de ya no fomentar a la pequeña propiedad para que ésta fuera la base de la estructura rural de México, y el pequeño propietario un campesino próspero que constituyera la clase más numerosa y fuerte de la nación, y que resultase del fraccionamiento de los latifundios, de la creación de nuevos centros de produccion mediante la adquisición de bienes nacionales, etc. Por lo contrario, se propendió a crear una clase campesina proletaria, propietaria precaria de un minifundio, cuyo producto apenas bastase para atender a las más exigentes necesidades económicas del campesino.

Aquí empezaron los errores de los políticos del momento, cegados por una ambición demagógica de poder, que los apartó del legítimo interés nacional.

DECRETO DEL 15 DE ENERO DE 1932.

Conforme a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1929, procedimiento agrario tenía las características de un juicio en el que la parte actora era el núcleo de población que pedía tierras, ya sea por concepto de dotación o restitución, y la parte demandada, los propietarios afectados. Las comunidades agrarias eran los tribunales instructores del juicio, mientras que los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República eran jueces sentenciadores en primera y segunda instancia, respectivamente.

Este sistema jurídico estorbaba grandemente a la realización de una política agraria demagó-

gica. Sobre todo, mediante el juicio de amparo que promovían los propietarios, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley del 6 de enero que estaba aún vigente, se retardaban las resoluciones definitivas dotatorias y restitutorias.

Con el pretexto de hacer más expedita la repartición de tierras y de evitar las trabas legales que los propietarios afectados de buena o de mala fe ponían para entorpecer los procedimientos agrarios, se reformó el artículo 10 de la Ley aludida, en el sentido siguiente: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo."

Sin embargo, se estatuía que "por ningún motivo afectarán (las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotación de ejidos) la pequeña propiedad ni ningunas otras de las que estén exceptuadas de afectación por la Ley Agraria, en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas", y que "el Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior.

También se estatuyó que las autoridades agrarias, inclusive el Presidente de la República, incurrirán en responsabilidades por violaciones a la Constitución, en caso de que afectaran a una pequeña propiedad.

EL PEQUEÑO PROPIETARIO PRACTICAMENTE SIN GARANTIAS.

En realidad se privó al pequeño propietario de todo recurso legal para defender su propiedad, pues en caso de que le afectasen su propiedad en forma arbitraria, no podía tener otro recurso -- que el de acusar a las autoridades responsables- por la violación cometida en contra de la Constitución; lo que no le traería resultados prácticos, pues con ello no obtendría la devolución de la pequeña propiedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó una jurisprudencia en el sentido de que el recurso de amparo no prosperaba en el caso de las afectaciones a la pequeña propiedad.

DECRETO REFORMANTE DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1933.

El artículo 27 de la Constitución de 1917,- que adolecía de defectos de redacción, entre -- ellos de obscuridad de sus preceptos y de notables lagunas, necesitaba una reforma que precisara sus conceptos.

La nueva redacción del artículo 27, en vez- de traer precisión y definición de los conceptos obscuros, trajo mayor confusión en la interpretación del texto legal. Se repitieron los errores y se trajeros otros más, que han sido causa de - mayores confusiones y de interpretaciones erradas. Sobre todo no se llenaron las lagunas contenidas. Véase por ejemplo: en la fracción séptima del párrafo séptimo del artículo anterior,- se confundieron con un mismo nombre a las asociaciones de beneficencia, culturales, científicas, etc., con las sociedades mercantiles por accio--

nes y civiles, y a las congregaciones, condueñazgos, etc., llamándoles "corporaciones". Se necesitaba, por lo tanto, terminar con la confusión y no se hizo.

No se definía lo que debería entenderse por pequeña propiedad; en el nuevo texto tampoco se definió. Se incluyeron disposiciones de carácter procesal agrario; lo cual resulta indebido puesto que los procedimientos requieren continuas modificaciones, que también motivarían reformas a la Constitución.

Se incurrió en una repetición al estatuir en el final del párrafo décimo y en la fracción décima del párrafo séptimo, el mismo mandamiento. En la fracción 15 del párrafo séptimo se estableció que las autoridades encargadas de los procedimientos dotatorios y restitutorios, en ningún caso y por ningún motivo podrán afectar a la pequeña propiedad agrícola en explotación; mientras que en el párrafo tercero y en la fracción 14 del párrafo séptimo se estatuyó también que los propietarios (entre ellos va incluido el propietario de una pequeña propiedad agrícola en explotación) afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

En esta forma se prescribieron dos mandamientos contradictorios: el de respetar "siempre" a la pequeña propiedad y de que "en ningún caso se podrá afectarla"; y el de poder afectar a la pequeña propiedad mediante resoluciones de autoridades agrarias. Así se establece el absurdo

de que una cosa puede ser inafectable y al mismo tiempo puede ser afectable.

LOS EFECTOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL REFORMADO.

Las reformas del artículo 27 sólo contribuyeron a sombrar mayor incertidumbre con respecto a la pequeña propiedad rural y a facilitar abusos y atropellos. Sirvió adecuadamente para las tendencias demagógicas del agrarismo preconizado por los políticos militantes en aquellos y posteriores años, y se prestó como un idóneo instrumento para la desvirtuación definitiva de la reforma agraria, que se llevó a cabo con mayor intensidad y que ocasionó el completo fracaso del agrarismo actual.

oOo

CAPITULO SEPTIMO

AGRARISMO EJIDALISTA

PRIMER PLAN SEXENAL

En él están contenidos los lineamientos de la política agraria del régimen vigente desde los años de 1934 a 1940. En realidad, el aspecto de esa política no era tan desvirtuante de la auténtica reforma agraria como lo fué posteriormente. Este Primer Plan Sexenal, contradice en varios aspectos fundamentales a los del Segundo Plan Sexenal, del Código Agrario de 1940 y del Código Agrario en vigor.

Aunque si bien es cierto que en él ya se apuntó la tendencia que constituye la fisonomía agrarista del régimen: la de hacer repartos al por mayor, de ejidos, se confesaba que "las dotaciones y restituciones de tierras no son un medio bastante para resolver, por sí solas, el problema de la conveniente distribución de la tierra, ya que no todos los campesinos pueden obtenerla por la vía ejidal y que en ocasiones las tierras cercanas a algunos núcleos de población no bastan para satisfacer las necesidades agrícolas de sus habitantes".

En el Plan aludido se estableció la necesidad de llevar a cabo mayor número de dotaciones y restituciones a la mayor brevedad posible, y para ello se propusieron los siguientes medios:

a).- Aumentar el elemento humano dedicado a resolver el problema agrario mediante la dotación y restitución.

b) Simplificando trámites y formalidades en los expedientes agrarios.

c).- Dando el carácter definitivo a las resoluciones provisionales, restitutorias y dotatorias.

d).- Suprimiendo dificultades legales que incapacitan a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas.

Para lograr lo anterior, se propuso la creación de un Departamento Autónomo. Pero lo que verdaderamente nos parece importante, es que en el Plan Sexenal se incluía el proyecto de adoptar medios "que tiendan a lograr una mayor distribución agraria, entre otros los que en seguida se enumeran, que deberán ser objeto de inmediata y eficaz atención de parte del Gobierno Federal y de los Gobernadores de los Estados:"

I.- Fraccionamiento de latifundios en cumplimiento del artículo 27 constitucional, ya sea voluntariamente por los dueños de dichos inmuebles o en la forma de expropiación forzosa. Para el efecto, "antes de un año se expedirán en todos los Estados de la República las leyes reglamentarias correspondientes, se emitirán los bonos de deuda pública especial correlativa y se procederá en seguida a efectuar el reparto real y efectido de los latifundios entre pequeños agricultores."

Allí se fijaron también las bases a que se deberán sujetar los Gobernadores de los Estados para llevar a cabo los fraccionamientos, y fueron éstas:

1.- Preferir a los peones acasillados del latifundio.

2.- Sólo la pequeña propiedad quedaría exenta de afectación y no así la máxima extensión de tierras susceptibles de apropiación, según las leyes de los Estados.

3.- Se otorgarían facilidades y franquicias para la traslación de dominio de la propiedad a los pequeños propietarios.

4.- Se dictarían disposiciones para evitar la simulación o el aplazamiento de fraccionamientos.

5.- Los fraccionamientos no se harían hasta no resolver las necesidades de los poblados comarcanos, pues de otro modo resultarían nulos.

II.- Redistribuión de la población rural, "buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales puedan ser establecidos los excedentes de población que por cualquier causa no logren obtener en el lugar de su primitiva residencia, tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades."

No se dictaron las bases para llevar con efectividad esa distribución del hombre sobre la tierra.

III.- Colonización interior, "llevada a cabo con mexicanos de conformidad con los principios que inspira la Ley vigente sobre la materia".

Tampoco pasó de ser la expresión vaga de un

propósito cuya realización necesita un técnico y bien previsto proyecto.

Creemos necesario anotar esta declaración contenida en dicho Plan: "Es lógico y antisocial que el Estado acapare propiedades rurales en contravención del espíritu de la Constitución, que tiende a crear la pequeña propiedad.... Por lo tanto, las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la Federación y a los gobiernos de los Estados, quedarán sujetas desde luego a sufrir las afectaciones ejidales que fueren procedentes, o serán fraccionadas, en caso contrario, entre pequeños agricultores."

PRIMER CÓDIGO AGRARIO.
(22 de marzo de 1934).

Este cuerpo de leyes, que en sus tendencias contrarias a las del Plan Sexenal, fué un valioso instrumento de la política militante y contribuyó grandemente a la desvirtuación de la reforma agraria. Los lineamientos de ese Código se apartaron en lo fundamental de los de la reforma agraria que habían planteado los constituyentes del 17. En ese Código Agrario se pretendía:

a).- Repartir la mayor extensión de tierra para hacer del ejido la base de la estructura rural de México y al ejidatario el tipo básico del campesino.

b).- Sentar bases para que se pudiera llevar a cabo la explotación colectiva de la tierra.

c).- Supeditar la pequeña propiedad a las exigencias y necesidades de la propiedad ejidal.

CARACTERISTICAS DEL NUEVO EJIDO.

En el artículo 27 del Código Agrario se fijó la superficie de la parcela ejidal, de cuatro hectareas tratándose de tierra de riego y de ocho hectáreas tratándose de tierra de temporal. Además, se dio a cada poblado una extensión de tierra para su disfrute común, semejante a la institución del ejido colonial.

En el artículo 117 se estableció que el régimen de propiedad agraria consiste en la inalienabilidad de los bienes agrarios adquiridos por los núcleos de población, y que todo acto o contrato tendiente a ceder, hipotecar, gravar, rentar o dar aparcería a dichos bienes, es nulo de pleno derecho.

En el artículo 139 se estableció que la propiedad laborable de las tierras ejidales será individual, con las modalidades que el mismo Código establece, y que la "propiedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales, corresponderán a la comunidad". Las modalidades aludidas son las de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Por lo tanto, la nuda propiedad de las tierras quedaba perteneciente a la comunidad y los sujetos de derecho agrario sólo tendrían un usufructo vitalicio de la misma, siempre que cumplieran con determinados requisitos. Los parientes del usufructuario podrán heredar el usufructo de la parcela. En los casos de que el adjudicatario al morir no tuviera herederos o se encontrara en algunos de los casos previstos por la fracción sexta del artículo 140 del Código, la parcela que disfrutaba pasaría a manos de la co-

munidad, la que se otorgaría a otro ejidatario - que tuviera capacidad legal para ello.

El régimen de propiedad ejidal se semejaba- mucho al de las antiguas comunidades indígenas - de la época colonial.

PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

En ese Código Agrario se estableció un sistema de procedimientos agrarios, en los que ya - no había contienda entre partes. Se trataba de- un juicio unilateral consistente en que, después de presentado un escrito pidiendo restitución, - dotación o ampliación de tierras, se corría traslado de él a los propietarios que pudieran resultar afectados con la petición, sólo para el efecto de que alegaran lo que creyeran conveniente, - pero sin que en ningún caso pudiesen oponer algún recurso que tendiera a entorpecer el procedimiento.

DISTRITOS EJIDALES.

En el artículo 53 del Código se estatuyó -- que "En las comarcas donde se practiquen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización, no aseguren - rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal que estatuye normalmente este Código (se alude al cultivo individual de las parcelas), la necesidad de tierras, bosques y aguas de los solicitantes podrá satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales, si- se logra la conformidad de la mayoría de ejidatarios del núcleo o núcleos de población."

Esta fué la primera disposición tendiente -

a la colectivización del cultivo de las tierras ejidales y a la constitución de distritos o zonas de cultivo colectivizante, que marcó un nuevo período en la política agraria de México.

REGIMEN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

A la pequeña propiedad, que se le señaló la extensión de 150 hectáreas en tierras de riego y trescientas de temporal, se establecieron casos en que podrn reducirse hasta 100 y 200 respectivamente, cuando dentro de un radio de 7 kilómetros no hubiere tierras suficientes para dotar a los ejidatarios.

Por lo tanto, la pequeña propiedad ya no era el límite para la propiedad ejidal, sino que ésta era el límite de la pequeña propiedad. Ese artículo contraría expresamente al párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Se hacían inafectables también hasta 200 hectáreas plantadas por árboles frutales: cacao, plátano, etc., y tratándose de plantaciones de alfalfa, henequén, maguey, se permitía una extensión mayor a la anterior. Se permitía la extensión de grandes propiedades plantadas con caña de azúcar destinada a las moliendas de los ingenios, siempre que los dueños de la plantación fuesen a la vez los dueños de los ingenios.

TENDENCIAS COLECTIVIZANTES.

Durante la vigencia del Código Agrario de 1934, hubo una acusada tendencia hacia la colectivización de la explotación agrícola. Decretos presidenciales posteriores fortalecieron esa propensión hacia la colectivización.

El primero de esos decretos fué el del 2 de octubre de 1935, por el que se creó un centro de maquinaria agrícola. El 6 de octubre de 1936 se expropiaron grandes y pequeñas propiedades de la comerca lagunera que estaban abiertas al cultivo. El 8 de agosto de 1937 se dictó el acuerdo presidencial llamado de "Recuperación Económica de Yucatán", que más tarde fué completado con la reforma del 31 de agosto del mismo año que se hizo al Código Agrario.

Por otra parte, la fracción séptima del párrafo séptimo del artículo 27, fué reformado por un decreto en el que se estableció que definitivamente los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común los bienes ejidales que les pertenezca, incluso las tierras, o que se los haya restituido o se los restituyeren.

El 9 de agosto de 1937 se reformó el artículo 139 del Código Agrario en el siguiente sentido: "En los ejidos que tengan cultivos que requieran un proceso de industrialización para la venta de los productos y que, por tanto, exigen inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios, la explotación se organizará en forma colectiva, sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la economía ejidal".

Con este precepto legal se dejó la puerta abierta para una decidida política de explotación colectiva de la tierra.

Y mediante esos y otros decretos se llevaron expropiaciones en las zonas más prósperas del país, donde, desde luego se implantó el sistema -

de cultivos colectivos, estas zonas fueron: la Comarca Lagunera, Yucatán, Baja California, Matamoros, Tamaulipas, el Yaquí, el Mayo en Sonora, los Mochis, Navolato, El Dorado en Sinaloa, Soconusco en Chiapas, Lombardía y Nueva Italia, etc.

El Presidente Cárdenas, en la exposición de motivos del Código Agrario de 1940, informó que "las experiencias obtenidas en la aplicación del Código Agrario de 1934, durante las expropiaciones de que anteriormente se hizo referencia, pusieron de manifiesto la imperiosa necesidad de reformar el Código Agrario para hacer más rápida la tramitación..." para "poner la tierra en manos de los campesinos. "Pues "de otra manera se hubiera dado la impresión de que la reforma agraria sólo se aplicaba en aquellas regiones del país donde perdiera poco quien fuera afectado y ganara poco quien recibiera la tierra, y que la acción del Gobierno se detenía temerosa y claudicante en los llamados emporios, que se presentaban como testimonio de una riqueza nacional en auge."

En nuestro concepto que esas expropiaciones a los emporios agrícolas se llevaron a cabo porque eran ejemplos patentes del éxito que podía alcanzar el cultivo individual, y de la enorme diferencia que existía entre estos centros agrícolas y aquellos donde la propiedad ejidal era la base de la explotación agrícola. De los anteriores renglones del Presidente Cárdenas se podrá advertir el celo que su gobierno tuvo ante esas regiones en auge agrícola.

El Presidente Cárdenas, en la exposición de

motivos del Código Agrario de 1940, dijo con respecto al sistema colectivo de cultivos y ante la necesidad de implantarlo en forma precisa en un nuevo Código Agrario: "Es efectivo el desarrollo colectivo del ejido en donde las condiciones sean propicias, porque desde el punto de vista económico los ejidatarios tienen posibilidad de usar maquinaria, herramientas y crédito, que determinan la mejor explotación agrícola y la disminución en los costos de producción, y desde el punto de vista social constituyen un medio efectivo de unión que crea conciencia colectiva, ahuyenta el individualismo egoista, desarrolla el sentido de cooperación en todas sus formas y arraiga la masa campesina al campo, evitando su emigración a las ciudades y creando, en fin, una célula social económica y política de sólida estructura para la vida nacional".

Y con respecto a la propiedad de los bienes ejidales, manifestó: "Cabe señalar como reforma fundamental, la que atribuye la propiedad de los bienes ejidales al núcleo de población, establece (el Código de 1940) que la explotación de estos podrá ser individual o colectiva según lo determina la economía agrícola ejidal que restrinja el dominio individual solo al disfrute de las unidades de dotaciones o de las parcelas correspondientes. Este sistema, a más de ser el que tradicionalmente rigió entre nosotros, la propiedad de los pueblos, está más de acuerdo con el de éste y con los antecedentes del artículo 27 de la Constitución y con los postulados revolucionarios, y tiene, además, la ventaja de que facilita la ampliación de la vigencia de las modalidades características de la propiedad ejidal, inalienable e imprescriptible".

Desde luego, el punto de vista del Presidente Cárdenas es falso. Ya se demostró que los postulados de la reforma agraria y las tendencias de los constituyentes eran muy diversos. Sólo transcribimos este párrafo para hacer ostensible el falso criterio que sobre el problema agrario tenía ese gobernante.

SEGUNDO PLAN SEXENAL
(1940)

Contiene desaforadas tendencias colectivizantes, abiertamente antitéticas a las contenidas en los postulados de la reforma agraria y en los lineamientos del artículo 27 del constituyente de 1917.

He aquí los puntos fundamentales de la política agraria contenidos en el Segundo Plan Sexenal, según nuestra opinión:

1.- La producción del ejido debe ser la base de la economía agrícola del país (fracción 5a.)

2.- La implantación de un preferente sistema de trabajo colectivo (fracción 6a.)

3.- La implantación del sistema colectivo de trabajo en la tierra no ejidal (fracción 8a.)

4.- La continuación del régimen comunal de las tierras y la implantación de los regímenes de explotación colectiva de las tierras en grupos de aquellos a quienes se les titule una tierra de propiedad comunal (Prevención 29 de la fracción 16).

5.- Evitar que al darle las garantías a que tenga derecho la pequeña propiedad, se puedan -- conservar explotaciones de tipo latifundista al- amparo de ellas, o crear situaciones que sean -- equivalentes prácticas del sistema latifundista- de explotación del hombre (Prevención 36 de la-- fracción 16).

(Adviértase la preponderancia que se intenta darle al ejido, la tendencia colectivizante-- del régimen de propiedad y, sobre todo, la des-- confianza que se demuestra ante la institución - de la pequeña propiedad).

ENSAYOS DE ECONOMIA PLANIFICADA.

Consecuentemente con la tendencia de explotación colectiva de la tierra, se acusó la ten-- dencia de ejercer una acción directora del Estado con respecto a la producción y, en las preven ciones 42 y 43 del artículo 16 del referido Se-- gundo Plan Sexenal, se estatuyó: "Por lo que - - respecta a la dirección de la producción: se es- tablecerá un órgano central de dirección y fomen to de la producción y distribución de los produc tos, sujeto a las orientaciones generales del -- control gubernativo a que se refiere la preven-- ción número 1."

Dicha prevención dice así: "Se estudiarán - e implantarán las reformas necesarias a la ley-- de Secretarías y Departamentos de Estado y a las demás que sea preciso, para que las dependencias oficiales cuya acción más importante se ejerce-- de manera directa en la economía agrícola, que-- den sometidas a una dirección gubernativa única, la cual también se ejercerá sobre el crédito ---

agrícola, a través del órgano a que se refiere la prevención número 42. Se estudiará la conveniencia de que el órgano encargado del reparto agrario pueda tener la autonomía que le permita proseguir la redistribución de la tierra con la celeridad que se marca en este plan."

"La intervención directora del Estado en la producción tendrá como finalidades: estabilizar en lo posible el rendimiento ejidal, robustecer la economía del ejido con un mejor ajuste de la producción al movimiento de los mercados, modernizar la técnica agrícola, regular la situación de la producción ejidal respecto de la no ejidal y establecer relaciones de mutuo beneficio entre aquella y las industrias de transformación".

"El órgano director de la producción agrícola intervendrá en coordinación con las autoridades que manejen la economía industrial, para regular el crédito privado, para impedir que pueda asumir caracteres usurarios u otros que sean el equivalente práctico del latifundismo, y para encauzar dicho crédito hacia canales que, bajo la dirección estatal, lo distribuyan entre los ejidatarios y pequeños propietarios con fines de fomento de la producción agrícola."

El Estado, como se ve, quería implantar un control de la producción por medio de las instituciones ejidales, de los sistemas colectivos de explotación agrícola y de instituciones de crédito agrícola ejidal.

o 0 o

CAPITULO OCTAVO.

RESULTADOS DE LA POLITICA AGRARIA.

La actual política agraria se caracteriza por la tendencia de hacer afectaciones de tierras y de crear el mayor número de tierras ejidales. Se creía que se cumplía mejor con los postulados que, el régimen, consideraba que eran los de la Revolución, si se repartía mayor extensión de tierra. La politiquería militante, torció deliberadamente las auténticas tendencias de la reforma agraria hasta llegar a la violación y a atacar el bien común.

La política agraria degeneró en un mero exhibicionismo, en una competencia de efectuar en determinado período gubernamental, cierto número de resoluciones agrarias. Para el efecto, se dió el caso de que se organizaron "pueblos volantes" que fueron utilizados por los políticos, para que campesinos instrumentos de esa falsa política agraria, fueran de un lado a otro con la finalidad de que se llenaran los requisitos que el artículo 21 del Código Agrario exigían, de que los pueblos a quienes se hicieran dotaciones tuvieran una existencia anterior a la fecha de la solicitud correspondiente.

Los repartos de tierras se hicieron sin programa definido, sin sistema técnico, y todo se reducía al hecho escueto de repartir tierras y realizar afectaciones. El fraccionamiento voluntario de los latifundios, pocas veces se llevó a la práctica; casi ni se permitió, con el pretexto de que era fraudulento, que tales frac

cionamientos se verificasen voluntariamente.

Pero la razón fundamental de esa actitud -- oficial fue que los latifundistas, mediante los fraccionamientos, podían vender sus tierras a -- otras personas que, mediante esa compra, se constituían en pequeños propietarios. Si tal sistema se hubiera generalizado no habría habido tanta tierra propia para el cultivo, sobre la cual pudieran los políticos efectuar repartos y, con ello, se hubiera restado oportunidades para aumentar los datos estadísticos sobre reparto de - tierras.

Después de 1937, hubo un declarado ataque a la pequeña propiedad. El artículo 34 del Código Agrario se modificó por medio del decreto del 9 de agosto de 1937, en el sentido de que las fincas comprendidas dentro del radio de 7 kilómetros contadas a partir del núcleo de población, serían afectables en los casos de dotación de -- ejidos. Lo que significaba que la pequeña propiedad tendría una inestabilidad e incertidumbre cada vez más generalizada.

La situación precaria de la pequeña propiedad se hace tan manifiesta, que el propio general Avila Camacho, por medio del acuerdo del 20 de diciembre de 1940, dice sobre ese respecto:

"Existen en vigor disposiciones terminantes que mandan respetar las cosechas pendientes de - recolección, cuando se afecte una finca. La falta de cumplimiento de esos preceptos perjudica - injustamente a los afectados. Esta irregularidad deberá evitarse procurando que las posesiones se ejecuten en la época que media entre el - final de las cosechas y el comienzo de los prepa

rativos para la nueva siembra y, cuando sea preciso hacer entrega de terrenos ejidales con frutos en pie, garantizando en modo efectivo la recolección, dentro del plazo que la Ley concede al propietario para realizarla."

En la práctica se presentan casos, afortunadamente poco frecuentes, en que los campesinos invaden ya pequeñas propiedades inafectables, o terrenos que pudieran ser o no materia de dotación sin esperar a que les sean entregados los que en derecho les correspondan. Estos hechos no se justifican en manera alguna y no serán tolerados por el Gobierno de la República."

INEFICACIA DE LOS REPARTOS AGRARIOS.

Los repartos agrarios hechos al por mayor, no dieron resultados eficaces; la eficacia de los repartos debe estribar en lograr un mayor número de campesinos verdaderamente mejorados económicamente, en el aumento de la producción agrícola y en el de una elevación generalizada de las condiciones de vida de los campesinos.

Lo único positivo que sí se logró, fué dotar de tierras a núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran en extensión suficiente, y eso se hizo, como ya se dijo, en grande, en muy grande escala.

Según las estadísticas del Departamento Agrario, hasta el año de 1934 se repartieron, desde que se iniciaron los repartos de tierras, la cantidad de 7.605,141.04.24 hectáreas; y desde 1935 hasta 1940 inclusive, se repartieron 17.445,161.92.63 hectáreas.

Pero la tierra entregada a los campesinos, como ya se dijo, de ninguna manera podía resolver el problema agrario motivante de los repartos, ni desde el punto de vista humano del campesino ni desde el punto de vista de la producción. Para que esto último se lograra era necesario un previo programa de ordenación de la propiedad rural, de arreglo de la producción agrícola, de formulación y ejecución de un programa concreto en materia de crédito, de proporcionamiento de aperos, de equipo adecuado de labranza, de enseñanza y orientación técnicas y de organización adecuada.

Tal error lo comprendió el mismo Presidente Cárdenas, pues en la mencionada exposición de motivos del Código de 1940, dijo:

"...era de urgente necesidad entregar la tierra, no sólo para resolver el problema económico de cada familia,.... sino para aumentar la producción agrícola respecto de la que se tenía o podría tenerse bajo el régimen de acaparamiento de la tierra en pocas manos.... para esto era indispensable ayudar al campesino con la construcción de presas y obras de regadío, con la introducción de los más modernos sistemas de cultivo, con medios crediticios tan amplios como las posibilidades contenidas en el Plan Sexenal, y otros varios recursos, pues si se les entregaba sin proporcionarles los elementos para cultivarla, sus esfuerzos serían nulos y perdidos y nula también la obra iniciada tan empeñosamente por la Revolución."

Y en efecto, el ejidtario se encontró propietario de una tierra muchas veces no apta para el cultivo, en muchos casos de tierra estéril y-

tan es cierto que así lo confiesa el Presidente Cárdenas en la exposición de motivos tantas veces citada: "...era un imperativo categórico para el Gobierno de mi cargo, no limitarse a otorgar las dotaciones pendientes, sino iniciar reformas legales necesarias para señalar nuevas zonas a los campesinos dotados de tierras impropias para el cultivo,... A esta conclusión llegamos por la observación comprobada en muchos lugares del país, en los que se dieron a los campesinos tierras estériles, unas veces contrariando resoluciones presidenciales y otras por no haber existido tierras apropiadas para el cultivo dentro de los límites legales."

Y también se encontró el ejidatario sin crédito, sin instrumentos de labranza y sin dirección técnica. Y así también lo reconoció el actual régimen gubernamental, pues el Jefe del Departamento Agrario con fecha 2 de febrero de 1941, declaró en la "Hora Nacional":

"Quienes se han interesado por nuestras cuestiones agrarias, conocen de sobra los enormes obstáculos que tuvieron que vencerse para desplazar al latifundio, ahora ya casi liquidado; han observado COMO NUESTRO PROBLEMA NO PODIA NI DEBIA CONCRETARSE A UNA SIMPLE REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL, ya que la economía rural del país se desarrollaba dentro de formas verdaderamente atrasadas.

"En consecuencia, a medida que se iba operando la redistribución de la propiedad territorial, se percibía la urgencia de proporcionar a los nuevos poseedores de la tierra, hasta entonces privados de todo patrimonio, los recursos económicos y los conocimientos necesarios para-

introducir cultivos más remunerativos, roturar -- nuevas tierras, adquirir y seleccionar semillas,- fertilizantes, maquinaria, construir obras de riego, industrializar productos, abrir vías de comunicación, controlar mercados y, en fin, organizar una economía agrícola acorde con las exigencias - de la técnica contemporánea y asegurar, con eficacia, un mejoramiento real y efectivo a la clase - campesina del país".

"...los gobiernos revolucionarios precedentes tuvieron una visión clara del complejo problema - ejidal y, dentro de sus posibilidades, lo atacaron en sus varios aspectos, es evidente que su -- acción se encaminó de preferencia a destruir el - latifundio. De aquí que no haya habido ni el --- tiempo ni los recursos suficientes PARA ESTABLECER EN EL CAMPO UNA ORGANIZACION DE ACUERDO CON - LOS IMPERATIVOS DE LA TECNICA AGRICOLA Y DE LA -- ECONOMIA ACTUAL. Es por ello que el Gobierno de- hoy enfoca la resolución de este problema teniendo en cuenta los adelantos logrados por sus predecesores y procurando captar SINCERAMENTE la verdadera situación de la agricultura nacional."

"Las limitadas posibilidades económicas y -- humanas de nuestro Gobierno, así como la magnitud de la reforma agraria y la enorme importancia de- la transformación que con ellas se intenta, expli- can claramente que no se haya podido lograr toda- vía una perfecta organización de la economía ru-- ral."

Por otra parte, también el actual Presidente de la República, en un discurso pronunciado en -- Cuautla, Mor., el 10 de abril de 1941, dijo: "El- crédito que puede extender el Gobierno no es ni - remotamente suficiente para atender a todas las -

las exigencias del país." (De "Política Agraria", folleto editado por el Departamento Agrario, 1941).

Todo lo anterior significa una confesión oficial y el más duro cargo que el actual régimen puede hacer al anterior con respecto a la política agraria.

Hasta 1942 había, según estadísticas del Departamento Agrario, 1.618,986 ejidatarios que eran propietarios de 7.740,261.08 hectáreas de riego y temporal propicias para el cultivo, habiendo sido refaccionados solamente por el Banco Nacional de Crédito Ejidal 216,300 ejidatarios pertenecientes a 5,500 sociedades, para que sembraran una superficie de 900,000 hectáreas. El Banco Nacional de Crédito Agrícola operó con 427 sociedades que forman aproximadamente 10,000 labradores, y con 49 pequeños propietarios, que cultivaron un total de 12,000 hectáreas.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal tuvo un plan de operaciones que en total ascendió aproximadamente a 75 millones de pesos y el Banco Nacional de Crédito Agrícola prestó un total menor de doce millones de pesos. (Datos tomados del Informe rendido por el Consejo de Administración del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., a la asamblea de accionistas, sobre las actividades desarrolladas en el ejercicio de 1942 y del Informe que rindió el Consejo de Administración del Banco Nacional de Crédito Ejidal, de ese mismo año).

SUPUESTA RECTIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA

El Código de 1940 contenía disposiciones -- que creaban un estado de inseguridad jurídica -- con respecto a la pequeña propiedad y a la misma propiedad ejidal, lo que daba motivo a situaciones de anormalidad en el campo. Por ejemplo, el artículo 65, del Código Agrario de 1940, sucesor del 43 del Código de 1934, estableció que todas las fincas cuyos linderos fuesen tocados por el radio de siete kilómetros contados a partir del lugar más densamente poblado de un núcleo de población solicitante de tierras, serían afectadas para llenar las necesidades del ejido, y que incluso se podía aumentar hasta abarcar toda una - zona ejidal, en determinados y expresos casos.

En el artículo 119 del mismo Código, se estableció que la explotación de las tierras laborables de los ejidos podría ser individual o colectiva, según lo determinara la economía agrícola ejidal. En el artículo 130 se dió a la facultad de poseer una parcela, el derecho sobre una "unidad normal de dotación", la que podía trabajarse individual o colectivamente según conviniera. Que una resolución presidencial debía definir el sistema de explotación.

Se sentó el sistema de no titular a cada -- ejidatario la propiedad individual o cuando menos el disfrute particular de su parcela, para - que la cultivara en forma privada.

Las anteriores disposiciones contenidas en el capítulo de disfrute de derechos agrarios, dejaba una incertidumbre sobre los derechos ejidales del campesino y un estado de indefinición sumamente precario. La propiedad o los derechos -

del ejidatario no eran definitivos, y en todo -- caso un decreto presidencial podría quitarle el- derecho de cultivar individualmente su tierra e- implantar el sistema de explotación colectiva de la misma.

La pequeña propiedad quedó en una agravada- situación de incertidumbre jurídica; ya no tuvo- la extensión de 150 hectáreas del Código ante--- rior, sino sólo de 100 para los terrenos de rie- go o humedad y la de 200 para los de temporal o- de agostadero. Para los cultivos cíclicos fué - rebajada su extensión y sólo se dejó la de 300 - hectáreas para la plantación de árboles fruta--- les, de cacao, coco, etc.

CONFESION OFICIAL DE ERRORES AGRARIOS.

En 1940 la inquietud y el malestar por las- violaciones a las garantías individuales y por - los abusos del agrarismo, eran muy intensos. A- ellos se sumaban las tendencias del nuevo Plan - Sexenal y del nuevo Código Agrario. El actual - Presidente, conocedor de esa circunstancia y --- tratando de evitar agitaciones y, sobre todo, -- para ganarse a la opinión pública mediante una - política agraria moderada, declaró el día de la- toma de posesión de la Presidencia de la República:

"Haremos que se rodee de garantías la pro-- piedad legítima del campo, para que puedan culti varla con el amor que da la seguridad de recoger los frutos de los esfuerzos de los que siembran. ...." "Concentraré mi empeño en hacer florecer- la parcela de los campesinos, extendiendo todos- los estímulos de que pueda disponer el país. --

Extremaremos la protección a la pequeña propiedad, no sólo para defender la que ya existe, sino para que de las vastas extensiones incultas, se formen nuevas pequeñas explotaciones agrícolas...."

Y en el acuerdo presidencial de 11 de diciembre de 1940 ya citado, dijo: "Los campesinos reclaman del Gobierno de la República medidas que afirmen la confianza en el uso efectivo de un derecho conferido a ellos por la legislación revolucionaria; exigen que el disfrute de tal derecho se ponga a salvo de trastornos y menoscabos que pueden provenir de quienes, (seguramente los del régimen anterior) desvirtuando los fines del ejido colectivo, tuerzan la recta intención que se tuvo al crearlo y utilicen el sistema en que se funda para propagar doctrinas exóticas y ejercer indebidas hegemonías dentro de las comunidades ejidales".

"La agricultura nacional requiere con urgencia, para su más conveniente desarrollo, que se aumente la confianza en las condiciones que rigen la vida económica rural. Esta es una demanda expresa: lo mismo de los auténticos pequeños propietarios que de los campesinos que han recibido los beneficios del ejido. En este último campo, tal exigencia se condensa en la unánime petición de que se titule la parcela."

"Sin desestimar las ventajas del ejido colectivo, que por lo que toca a la técnica del trabajo pueden perdurar con el empleo de la maquinaria y de los métodos de trabajo más adelantados; debe sin embargo prescindirse de la concepción jurídica del ejido colectivo ante un imperativo superior: devolver la tranquilidad a la

masa campesina, consolidar para siempre la reforma agraria y eliminar rencillas e inquietudes, cuyo único resultado sería desviar hacia luchas estériles el esfuerzo que debe consagrarse a la población y al mejoramiento de los hombres del campo".

Lo anterior significa que se reconocía que mediante el sistema del ejido colectivo la masa campesina no tenía tranquilidad y sólo había inquietudes y rencillas que impedían su mejoramiento y traían la decadencia de la economía nacional. Por eso a continuación afirmó:

"Sólo afianzando, con medidas tangibles, la tranquilidad necesaria podrá procederse al aprovechamiento racional de la riqueza agrícola, sin apresuramientos ni excesos agotantes de los recursos en pie, que tienen por origen la falsa idea de que es precaria e indeterminada la propiedad que se ha conferido a los ejidatarios."

"Desde el punto de vista legal, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias". "Si no existieran otras razones de orden social y económico, ésta bastaría para que el Ejecutivo de mi cargo procediera, como parte esencial de su política agraria, a realizar la titulación individual de las parcelas ejidales en el más breve tiempo que fuera dable hacerlo".

Fundándose en las consideraciones anteriores, el Presidente dictó, con esa misma fecha,

un acuerdo ordenando la titulación individual de las parcelas ejidales.

CODIGO AGRARIO VIGENTE.

El Código Agrario de 1940 no encajaba dentro de los lineamientos de la política agraria del actual régimen y, por lo tanto, hubo necesidad de derogarlo. Desde el 27 de abril de 1943 se promulgó el Código vigente. En la exposición de motivos del Código, el actual Presidente de la República dice:

"Se ha desechado, por estéril, la idea de organizar obligatoriamente la explotación o el apego a modales que reclaman inversiones de capitales superiores a lo posible, educación económica y disciplina de trabajo mas adelantadas que las usuales entre nuestro campesino, y técnica demasiado evolucionada para nuestra incipiente organización agrícola". La estéril idea de organizar obligatoriamente la explotación agrícola, fué del régimen anterior al actual. Y también dijo el Presidente: .....

"El Ejecutivo cree que la transformación de los sistemas de explotación y de trabajo en nuestra agricultura podrá lograrse más bien por el estimulante ejemplo de los buenos resultados que una adecuada organización produzca, y no por el imperio de la autoridad, máxime cuando el Estado no está en condiciones de proporcionar al ejido todos los elementos que reclama. "Y luego: "Al preparar este proyecto se tuvo el ánimo de evitar con normas eficaces que los trabajadores del campo sean desposeídos, ya que mientras ellos no perciban lo efectivo de la protección que con entera justicia reclaman, vanamente se les exigi

rá que desempeñen su función social de productores; y, en consecuencia, se proponen preceptos que pongan coto a los abusos que puedan cometer las autoridades ejidales y se corrigen ambigüedades y elasticidades que pudieran emplearse en perjuicio de los ejidatarios, torciendo el recto pensamiento del legislador."

De conformidad con las anteriores declaraciones, el nuevo Código estatuyó normas tendientes a la titulación y garantía de los derechos individuales de los ejidatarios, pero se dejó vigente la facultad presidencial de declarar la colectivización de los cultivos. Se amplió la superficie de la parcela individual a 6 hectáreas en los terrenos de riego o humedad y de 12 en los terrenos de temporal.

Se hizo la definición de lo que se entiende por tierras de riego y por tierras de temporal. Se estableció el requisito de que los núcleos de población solicitantes de tierras tengan una existencia no menor de seis meses con anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva, para el efecto de impedir los abusos de "los núcleos volantes". El radio de afectación se redujo a 7 kilómetros.

Se estableció el reconocimiento de los derechos que pueden tener aquellos pequeños propietarios que han cultivado y poseído una heredad y que no tengan títulos o que los tengan defectuosos.

En materia de pequeña propiedad se fijó la misma extensión que tenía en el Código derogado. Se incluyeron entre las plantaciones inafectables las del cocotero, vid, olivo, quina, etc.

El acierto del Código consiste en una correcta sistematización y claridad de sus preceptos. El error estriba en el Código entero, ya que no es en realidad una auténtica interpretación del artículo 27, al que tiende a reglamentar.

oOo

CAPITULO NOVENO.

EL PROBLEMA AGRARIO NO ESTA RESUELTO.

Esta es una afirmación que se puede, por desgracia, fácilmente demostrar.

Por lo que respecta a la producción de aquellos artículos que son esenciales para la alimentación del pueblo mexicano, la agricultura no basta para llenar las necesidades interiores y se tiene que recurrir a la importación de esos productos básicos; por ejemplo, el maíz se produce ahora menos que en la época porfiriana.

Unos apuntes de la conferencia que el Ing. Marte R. Gómez, Secretario de Agricultura y Fomento, sustentó en la Escuela Nacional de Economía el 2 de febrero del presente año y que intituló "Tendencia, medios y fines de la política agrícola de México", contienen unos datos estadísticos sobre la producción de maíz y de ellos sacamos estas comparaciones: en 1907 había en México una población aproximadamente de 13 a 15 millones de habitantes. En 1943 había una población aproximada de 21 millones de habitantes. En 1907 se produjeron 5.075,000 toneladas de maíz; en 1943 se produjeron 1.175,200 toneladas del mismo cereal.

El consumo aparente en 1907, de maíz por cabeza, fué de 338.33 kilogramos; en 1943 fué de 185.43 kgrs.

La producción de frijol, azúcar, trigo y, en fin, de los principales renglones de productos alimenticios de nuestro pueblo, es también insuficiente para satisfacer las necesidades internas

del país. Cada vez se produce menos, los artículos alimenticios se encarecen precisamente por la escasez de ellos. Para demostrarlo sólo basta recurrir a una estadística en donde se pueda advertir el aumento ascendente de los precios.

El ejidatario vive una vida llena de miseria y de ninguna manera ha sido mejorado ni en su situación económica ni en la social o en la cultural. Sobre todo, no tiene oportunidad de prosperar, pues es propietario de un minifundio cuyo rendimiento anual cuando más le proporcionará la oportunidad de no ser el campesino despojado de antes, de no sufrir hambres y de satisfacer mejor sus necesidades, pero no le permitirá lograr una situación de desahogo económico y la elevación humana, que es el principal objetivo de la reforma agraria.

Al ejidatario se le han reducido sus posibilidades de expansión económica a un límite mínimo, pues el producto de sus cosechas no le permitirá ampliar el radio de acción de su iniciativa y, de hecho, se le condena a una uniformidad económica desmoralizante, precisamente por lo mezquino del límite impuesto.

La parcela ejidal que no es propiedad individual, y por cuya posesión no es posible legalmente la adquisición de más terreno para aquellos cuya capacidad de trabajo e iniciativa sobrepasa a la del parvifundio que se les dotó, es una contra natural limitación de la iniciativa humana. Y ello resulta aumentadamente absurdo cuando en México hay muchos millones de tierras fértiles que se encuentran incultas.

Con el cultivo de una parcela tan reducida, el ejidatario no tiene oportunidad de trabajo en forma provechosa durante todo el año. Si no beneficia su tierra con maquinaria moderna, los trabajos hechos con semovientes le resultaran antieconómicos.- El barbecho con maquinaria moderna, de una parcela de seis hectáreas, se podrá hacer en unas cuentas horas. La siembra de esa parcela aun haciéndola personalmente, no le demorará más de una semana; y entre el tiempo de cultivo y el de la cosecha, no empleará en días efectivos de trabajo más de cuatro meses al año. Lo cual significa que durante ocho meses en el año el ejidatario no tendrá un trabajo efectivo en su parcela y tendrá, para dejar su ociosidad, que trabajar como jornalero al servicio de otros ejidatarios o bien irse a otras regiones mientras llegue una nueva temporada de siembras en el lugar donde tiene su parcela.

Por la misma pobreza que implica el producto de seis hectáreas, que no le permitirá llegar a tener una posición económica de desahogo, el ejidatario siempre estará supeditado a la persona que le refaccione para sus cultivos. Lo cierto es que la mayoría de los ejidatarios que no tienen crédito ni otros elementos para cultivar sus parcelas, las han abandonado y se han venido a las ciudades a aumentar el proletariado urbano; muchos han preferido emigrar a los Estados Unidos como braceros, otros rentan o dan en aparcería sus terrenos a pesar de la prohibición del Código Agrario sobre ese respecto, y con la complacencia de los Delegados de Promoción Ejidal y demás autoridades agrarias, quienes están convencidas de que el ejidatario por carecer de los elementos necesarios no puede cultivarlas y, dán

Con el cultivo de una parcela tan reducida, el ejidatario no tiene oportunidad de trabajo en forma provechosa durante todo el año. Si no beneficia su tierra con maquinaria moderna, los trabajos hechos con semovientes le resultaran antieconómicos.- El barbecho con maquinaria moderna, de una parcela de seis hectareas, se podrá hacer en unas cuentas horas. La siembra de esa parcela aun haciéndola personalmente, no le demorará más de una semana; y entre el tiempo de cultivo y el de la cosecha, no empleará en días efectivos de trabajo más de cuatro meses al año. Lo cual significa que durante ocho meses en el año el ejidatario no tendrá un trabajo efectivo en su parcela y tendrá, para dejar su ociosidad, que trabajar como jornalero al servicio de otros ejidatarios o bien irse a otras regiones mientras llegue una nueva temporada de siembras en el lugar donde tiene su parcela.

Por la misma pobreza que implica el producto de seis hectareas, que no le permitirá llegar a tener una posición económica de desahogo, el ejidatario siempre estará supeditado a la persona que le refaccione para sus cultivos. Lo cierto es que la mayoría de los ejidatarios que no tienen crédito ni otros elementos para cultivar sus parcelas, las han abandonado y se han venido a las ciudades a aumentar el proletariado urbano; muchos han preferido emigrar a los Estados Unidos como braceros, otros rentan o dan en aparcería sus terrenos a pesar de la prohibición del Código Agrario sobre ese respecto, y con la complacencia de los Delegados de Promoción Ejidal y demás autoridades agrarias, quienes están convencidas de que el ejidatario por carecer de los elementos necesarios no puede cultivarlas y, dán

dolas en aparcería o en arrendamiento, cuando menos pueden obtener de sus parcelas un trabajo seguro como jornaleros en ellas y, además, una muy probable ganancia.

En realidad no se ha hecho un verdadero reparto de tierras a los campesinos. La colectivización no hace posible la posesión individual de las parcelas. El ejidatario tiene una propiedad individual precaria, sujeta a revocaciones y con la continua amenaza de que una disposición presidencial acuerde la explotación colectiva. El certificado de derechos agrarios sólo es, en el fondo, un reconocimiento del carácter del miembro de un ejido, pero de ninguna manera significa la otorgación de una propiedad individual permanente.

El ejidatario, dado lo expuesto, no tiene una certidumbre, una garantía intocable de una propiedad que de suyo ya es limitativa y desmoralizante de la iniciativa privada; y en eso, en la incertidumbre y en la limitación futura y constante, estriba lo defectuoso e inhumano de la manera como se intente resolver el problema agrario.

Se coloca al ejidatario en la misma situación injusta en que se colocó al indígena de las comunidades de los pueblos de indios, al dotarse le de un minifundio y al privarsele de la capacidad de poder desarrollar su iniciativa y de adquirir más tierras para desenvolverse económicamente.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, social y político, la colectivización no

puede justificarse en dar resultados satisfactorios en nuestro medio. De ninguna manera puede constituir la organización agraria para el futuro. La práctica ha demostrado que el mejor medio para mantener en un permanente y degradante control a los campesinos ejidatarios, por parte de los políticos profesionales, es la explotación colectiva de la tierra, que también resulta una explotación colectiva de los hombres.

Todo eso ha motivado la desmoralización del campesino y, para que se vea que los mismos elementos del régimen actual tienen conocimiento de ese hecho, a continuación transcribo unos párrafos de la circular DJ número 6 de 13 de marzo de 1941, del Jefe del Departamento Agrario:

"...la innegable complejidad de la organización ejidal, las desmesuradas proporciones de la tarea que sobre el particular han tenido que desarrollar los gobiernos revolucionarios, que sobrepasan las posibilidades económicas y humanas con que contaban, unida a factores desfavorables para la buena marcha en el ejido, tales como las dimensiones interna de los núbleos de población, el acaparamiento ilegal de las tierras de cultivo por elementos poco escrupulosos y otras circunstancias incontroladas, han engendrado en el ejidatario un estado de conciencia perjudicial para sus intereses y los de la sociedad, colocándolo a veces en una situación de inestabilidad dentro del ejido, por razones relacionadas frecuentemente con propósitos políticos o personales, ajenos del todo al espíritu de la reforma agraria, que se encamina al mejoramiento económico y a la dignificación de la vida campesina."

"Ante esta realidad que no puede desconocerse, surge la necesidad inaplazable del aseguramiento de los derechos ejidales para garantizar a los trabajadores del campo el disfrute pacífico y fecundo de la tierra..." "La economía nacional descansa en el sistema ejidal y en la propiedad inafectable; de aquí la importancia de afianzar los derechos del ejidatario, elevar su moral y su conciencia, dar mayor cohesión interna al ejido y despertar en sus administradores un claro sentido de responsabilidad en el cumplimiento de su encargo."

Existe pues, aunque en forma reticente, una confesión oficial de la desmoralización del campesino y del fracaso del sistema ejidal.

INGARANTIA DEL REGIMEN DE PROPIEDAD INDIVIDUAL.

Para el agricultor pequeño propietario hay mayor incertidumbre jurídica que para el ejidatario. En realidad para él existe una permanente amenaza legal y práctica de perder su propiedad. Hasta ahora no ha habido una legislación que en forma estable defina con precisión la garantía de inafectabilidad de la pequeña propiedad. Cada Código trae un nuevo concepto y extensión de la pequeña propiedad, y el concepto de pequeña propiedad puede ser modificado por un simple decreto presidencial. Y lo que es peor, no existe recurso ni procedimientos para defenderla.

LA PEQUEÑA PROPIEDAD YA NO ES UNA GARANTIA CONSTITUCIONAL.

Al no existir un recurso jurídico mediante-

el cual se pueda hacer respetar un derecho personal, en realidad no hay garantía alguna; se puede transgredir el mandamiento garantizante de la Constitución, pero el afectado no puede recurrir, para tener resultados prácticos, ante los tribunales federales.

Existe una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentando la tesis de que no es procedente el amparo en tratándose de la violación a la garantía de inafectabilidad de una pequeña propiedad. En nuestro concepto es correcto el punto de vista de la Suprema Corte, dada la redacción de la fracción 14 del artículo 27 constitucional.

Es tan ostensible esa incertidumbre jurídica con respecto a la pequeña propiedad, que el mismo Presidente de la República ha reconocido la realidad existente. En la circular de fecha 11 de diciembre, de la Presidencia de la República, dice: "El Ejecutivo de mi cargo considera como una urgente necesidad llevar al ánimo de los trabajadores de la tierra una absoluta confianza que intensifique sus labores en bien de la economía agrícola del país. Para tal efecto, juzgo indispensable delinear una política agraria que tienda a fijar, con certidumbre y permanencia los legítimos derechos que sobre el suelo corresponde tanto a los ejidatarios como a los propietarios, pues sólo la convicción de la seguridad de los derechos de cada quien sobre la tierra, puede impulsar y mantener un trabajo fecundo y constante en el campo".

"En nuestro concepto, sin esa seguridad no podrá lograrse una abundante producción agrícola

ni en el ejido ni en la pequeña propiedad inafectable".

Poro a pesar de ese reconocimiento del mal que se ha causado y que se causa con la incertidumbre e indefinición de la propiedad privada, no se han dictado medidas para remediar tajantemente el mal, y no se ve el propósito de crear una autentica situación de garantía para que en ningún caso y por ningún motivo se afecte una pequeña propiedad privada.

Dada la actual legislación, cuando una pequeña propiedad es inafectable por su extensión y calidad de las tierras, basta para que lo deje de ser, que se cree un nuevo nucleo de población dentro de un radio de 7 kilómetros de la ubicación de la propiedad. Ahora bien, si a pesar de que violando la Ley y cometiendo un delito, se afecta una pequeña propiedad, no se hace una justicia plena al propietario despojado. Por lo contrario, en primer lugar tiene que demostrar ante las autoridades agrarias que se trataba de una propiedad inafectable. Cuando las autoridades respectivas se hayan convencido y declarado de que en realidad se trataba de una propiedad inafectable, se dicta una resolucion fundandose en el acuerdo presidencial de 20 de diciembre de 1940, para que se indemnice por la injusta expropiación del propietario afectado, con una extensión de tierra de la misma calidad de la expropiada, "en alguno de los distrito de riego que están por terminarse". Lo cual equivale a que el pequeño propietario no tiene esa "certidumbre y permanencia" a que se refiere el Presidente de la República.

Si un agricultor, que tenía su propiedad en explotación activa, se le despoja de ella con toda injusticia, se le desequilibra en la marcha de sus negocios. Se le obliga a largos trámites ante las autoridades agrarias para demostrar la calidad de inafectabilidad de su propiedad, y -- después de algún tiempo obtiene que se dicte una resolución declarando que su propiedad en realidad sí era inafectable y que, por lo tanto, se le dará una extensión de tierras de igual calidad" en uno de los distritos de riego que están por terminarse". Mientras tanto, pueden pasar varias temporadas agrícolas y el agricultor que no tiene otra fuente de ingresos que la del cultivo de la tierra, que quiza esté arraigado en la región donde tenía su propiedad, recibe un perjuicio grave en su patrimonio y se le deja en una-- situación desmoralizante y evidentemente perjudicado.

La tierra debe ser de quien la trabaja, y de quien la trabaje con más eficiencia. Es absurdo privar de su posesión a aquel pequeño propietario que está explotando eficientemente su tierra, para dársela a unos ejidatarios que quiza carezcan de crédito y demás elementos necesarios para explotarla.

Esa situación es real y sucede día a día.-- Prueba de ello son las reclamaciones que a miles llegan hasta la Oficina de la Pequeña Propiedad, cuya función es conocer las quejas de los pequeños propietarios injustamente despojados. Cada una de esas reclamaciones es una de las tantas tragedias de los pequeños propietarios. No existe un respeto ni político ni social para el que posee una propiedad individual inafectable.

Recurramos otra vez a la opinión autorizada del Presidente de la República, quien en el - - acuerdo presidencial del 20 de diciembre de 1940 dice lo siguiente:

"La pequeña propiedad no es ni puede ser -- considerada como una institución contraria a la- reforma agraria, que es una conquista fundamen-- tal de la Revolución Mexicana; se trata sólo de- proteger a los hombres ligados realmente a la -- tierra y que, por lo tanto, son y deben ser fac- tores de la producción de la riqueza. Así estima do, el pequeño agricultor no podrá ser visto co- mo un factor de disociación de los ejidos." Y -- ya antes había declarado: "... lo que define y - da mayor fuerza a aquel derecho (al del pequeño- propietario) es la posesión y el trabajo del hom bre aplicado a cultivar la tierra..." y también "... el Gobierno, que considera equitativo dotar de tierras a los campesinos que carecen totalmen te de ellas, no podría en realidad, sin faltar a sus propias normas de equidad, privar de su tie- rra al que ya la posee y la trabaja."

Se requiere, pues, una definición clara, ter minante y perfectamente garantizante de la peque ña propiedad. Esa definición podrá consistir:

a).- En la concesión de recursos jurídicos para la defensa del derecho de propiedad, sobre todo del recurso de amparo. Esto, por supuesto, se logra con una reforma de la fracción 14 del- artículo 27 constitucional.

b).- Con la prescripción de que en todos - los casos se devuelven las tierras que injusta-

mente se habían afectado a los propietarios.

c).- Que la pequeña propiedad, permanentemente y ante cualquier circunstancia, debe ser respetada. Y si existen núcleos de población que necesiten tierras, se debe hacer prevalecer el derecho del pequeño propietario que ya está en posesión de su tierra, que la está explotando agrícolamente y que de ella deriva sus medios de vida.

d).- Por lo tanto, la pequeña propiedad no debe estar limitada por la propiedad ejidal, sino esta por aquella.

Se deben fomentar medios idóneos para la adquisición de la pequeña propiedad, pues hasta ahora no hay facilidades para dicho efecto.

Aún no se han dictado disposiciones que tiendan a facilitar el fraccionamiento de los latifundios. Estos generalmente son expropiados, previo reconocimiento de una superficie supuestamente inafectable, y las fracciones resultantes de la expropiación son destinadas a dotaciones ejidales, pues el gobierno sustenta actualmente la misma política de que "los ejidos constituyen no sólo la base de la población campesina del país, sino también la principal fuerza de la producción agrícola" (Avila Camacho en su acuerdo presidencial de 20 de diciembre de 1940).

Abrir nuevas tierras al cultivo y crear nuevas zonas agrícolas significa una empresa donde hay que hacer cuantiosas inversiones, que nadie se atreve, y con justificación, a efectuar por la ingarantía constante y patente que existe sobre la propiedad no ejidal y con respecto a la -

cual no hay un recurso jurídico para su defensa.

CREDITO AGRICOLA.

FINALIDADES DEL CREDITO AGRICOLA.- El crédito agrícola se establece para estos tres principales fines:

1.-Habilitación para siembras de temporadas cortas (ejemplo: maíz, trigo, frijol, etc.) Estos créditos son a corto plazo, que generalmente se vencen al final de la temporada de cosechas.

2.- Para cultivos cíclicos, para inversiones ganaderas, compra de maquinaria agrícola, etc., cuya amortización no ha de ser inmediata, pero tampoco a plazo largo.

3.- Para inversiones cuantiosas, como por ejemplo para la construcción de canales, diques, presas, etc., cuya amortización es a plazo largo.

Estos dos últimos créditos refaccionarios son destinados a la compra de materiales necesarios para las empresas agrícolas, o construcciones necesarias para el fomento de la agricultura e industrialización de ésta.

La garantía que se ofrece en materia agrícola para responder por el crédito otorgado, debe consistir fundamentalmente en la posibilidad de recuperar el valor del crédito. Esa posibilidad estriba en las garantías reales, tales como hipotecas de terrenos, casas, construcciones; también consisten en maquinaria y bienes muebles; en los antecedentes de sentido de responsabilidad del beneficiario del crédito y en su capacidad técnica como agricultor; en el rendimiento -

de la inversión y la idoneidad de ésta y en el plazo para la amortización del crédito, el que debe ser congruente y proporcional con el rendimiento de la inversión.

Por la naturaleza especial de los fines del crédito agrícola, su aleatoriedad, por la supeditación a la situación particular de los usuarios, el crédito agrícola requiere una vigilancia y administración localizada en el lugar donde el crédito se invierte.

CAPITULO DECIMO.
BANCOS OFICIALES.

Sólo existen dos grandes instituciones bancarias destinadas a proporcionar crédito para la agricultura. Estas instituciones son oficiales: el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El crédito proporcionado por instituciones particulares es insuficiente comparado con las necesidades que la agricultura mexicana requiere. Ya antes expresamos el número aproximado de ejidatarios que cada Banco habilita, y el cual asciende cuando más a la cuarta parte del total de los ejidatarios.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal tiene un capital que monta a la cantidad de - - - - - 150.000.000.00. El capital del Banco Nacional de Crédito Agrícola no pasa de 25 millones de pesos.

Generalmente el crédito de los Bancos oficiales no es otorgado en aquellas zonas agrícolas pobres, sino precisamente en aquellas más prósperas. Las finalidades y conveniencias polí

ticas han entrado en la otorgación del crédito -- agrícola, y se considera como un favor del Estado; no se ha administrado conforme a sus características y las garantías que se exigen son escasas si no nulas.

La recuperación de créditos ha sido precaria y los Bancos han perdido muchos millones de pesos. El crédito agrícola es hoy por hoy una gravosa carga para el Estado, que pesa sobre la economía del país. Ha sido tan ostentoso el fracaso del crédito oficial que el mismo Secretario de -- Agricultura y Fomento no tuvo menos que decir, -- durante un discurso pronunciado con motivo de la inauguración del edificio para la oficina matriz del Banco Nacional de Crédito Agrícola Ejidal, lo siguiente:

"La cartera vencida del Banco Nacional de -- Crédito Ejidal subió ininterrumpidamente desde -- 1936 hasta 1942. Para sólo referirnos a números enteros diré que fué de 3 millones en 1936, de 13 millones en 1937, de 56 millones en 1938, de 68 - millones en 1939, de 78 millones en 1940, de 99 - millones en 1941 y de 111 millones en 1942 ..."

"Al 31 de diciembre de 1943, la cartera vencida del Banco Ejidal se había reducido a 71 millones. Es decir, por primera vez en la historia del Banco, hay descongelación de cartera y no sólo comienza a derretirse la bolsa de nieve de - los adeudos vencidos; así es que el alivio logrado monta al respetable total de 40 millones de pesos."

Como se ve por lo anterior, las inversiones hechas por los bancos oficiales tienen un muy es-

caso poder de recuperación, y las insituciones-operan a base de pérdidas.

EL RIESGO DEL CREDITO AGRICOLA.

La más riesgosa inversión es la de la agricultura; esta esta expuesta a los fenomenos de la naturaleza: heladas, granizo, plagas, se- -- quías, etc. En ocasiones puede acontecer que-el costo de la produccion sea mayor que el va-- lor de la cosecha, por virtud de la fluctuación de los precios. Los costos son difíciles de -- prever, pues dependen de la escasez o abundan-- cia de braceros, la marcha normal o anormal de-las labores, tales como resiembra, cultivo ex-- traordinario con motivo de lluvias, etc. Es un crédito que exige mayor vigilancia que ningun-- otro en su inversion.

A veces los créditos proporcionados exce-- den con mucho al límite fijado por la Ley y los Bancos se ven en la necesidad de suministrar -- todo el efectivo que sea necesario para reali-- zar la cosecha, la cual generalmente es la pren da destinada a garantizar el pago del crédito - y, si esta desaparece por algun fenomeno natu-- ral imprevisto, entonces el Banco se ve obliga- do a hacer nuevos préstamos para recupar la - - inversión hecha.

Se ha visto que la garantía de hipoteca, - la más firme para el crédito agrícola, actual-- mente no es más que aparente. Teniendo tanta - incertidumbre la propiedad privada para ser ex- propiada, y dado que el Codigo Agrario prescri- be que al pasar a la propiedad ejidal las fincas expropiadas, sobre las que hubiere algún grava-

men hipotecario o de otra naturaleza, éste quedará insubsistente; y la Suprema Corte ha sustentado el criterio de que los acreedores no podrán hacer valer sus créditos hipotecarios sobre otros bienes del deudor que fué afectado por los procedimientos agrarios.

Existe, pues, una grave y justificada desconfianza con respecto al pequeño propietario y ya no se diga con respecto al ejidatario, cuya tierra es inembargable e inalienable y éste tiene un grande sentido de irresponsabilidad que le ha sido inculcado por líderes inmorales.

- 0 -

CAPITULO UNDECIMO

REPLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA AGRARIO.

Es necesario hacer un esquema de la actual situación agraria del país. En nuestro concepto es la siguiente:

SITUACION DE LA PROPIEDAD EJIDAL.- Hasta 1942 habían sido repartidos a 1.618,986 campesinos de 13,630 ejidos, la superficie de 27.128,220.55.27 hectareas (Datos tomados del cuadro estadístico de posesiones definitivas desde 1915 hasta diciembre de 1942, del folleto "2 Años de Acción Agraria del Presidente Avila-Camacho", editado por el Departamento Agrario en 1943).

El Secretario de Agricultura y Fomento, en su conferencia "Tendencias, medios y fines de la política agrícola de México" antes aludida, dijo que la actual superficie cultivada de México es de 7.265.560 hectareas entre ejidatarios y pequeños propietarios.

Los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal refaccionan a un total menor de un cuarto de millón de ejidatarios.

La producción agrícola en todos los órdenes es insuficiente para las necesidades internas del país, y de no recurrir a las importaciones, sin hipérboles, el pueblo mexicano sufriría épocas de hambre.

La situación del campesino es miserable. Prueba de ello es que muchos han preferido emi-

grar como braceros para trabajar en labores agrícolas en los campos de los Estados Unidos. Si hubiera una agricultura próspera, los campesinos no tendrían necesidad ni incentivo de emigrar a un país extranjero.

El ejidatario, ya se dijo, no tiene una posesión definitiva sobre su parcela y los que la tienen, no pueden disponer de ella. La parcela ejidal es un minifundio. El derecho de expansión económica le es reducido y limitado. El producto de la parcela es exiguo; no tiene el ejidatario capacidad para desarrollar libremente su iniciativa y su capacidad de trabajo. El trabajo de la parcela le ocupa cuando mas 4 meses continuos en el año y el resto del mismo se le condena a una ociosidad forzosa o a trabajar para otros.

Por ser un precario propietario de un parvifundio, se le condena a ser un proletario que está dependiendo continuamente de los que le conceden el crédito necesario para sus cultivos; por lo que no tiene una independencia en su economía. No tiene tampoco el derecho de cultivar permanentemente en forma individual su parcela. Un decreto presidencial puede establecer el régimen de explotación colectiva de la tierra.

No puede adquirir mayor extensión de tierra para cultivarla ni puede dar en garantía su parcela para adquirir un crédito que no sea de un banco oficial. En definitiva, no hay el estímulo natural que debe existir en todo agricultor, de poseer en forma individual e indiscutible la tierra que cultiva, de poseerla en concepto de dueño, para tener el aliciente de consagrarse a la tierra para mejorarla y hacerla producir cada

vez más.

El ejidatario le tiene tan poco apego a la tierra, que en muchas regiones la alquila o la da en aparcería y él trabaja como jornalero al servicio de aquellos que cultivan su propia tierra.

SUPLANTACION DESAFORTUNADA.

Los iniciadores de la reforma agraria y los constituyentes autores del artículo 27 constitucional, quisieron hacer de la pequeña propiedad el tipo de propiedad que constituyera la base de la estructura rural de México, y el ejido un caso de excepción; éste sólo sería una institución transitoria, mientras ciertos núcleos de población obtenían una inmediata justicia y un remedio a sus más urgentes necesidades, para que desde luego pudieran satisfacerlas y mientras se educaban y preparaban para ser propietarios. O también se tomó en cuenta la idiosincracia de aquellas comunidades indígenas que secularmente habían tenido el disfrute comunal de tierras, aguas y bosques, para las que era inadecuado el disfrute individual de la tierra.

Pero la política agraria torció los postulados de la reforma agraria al suplantar a la pequeña propiedad con la institución generalizada del ejido.

PEQUEÑA PROPIEDAD.

Esta ya no es una garantía individual. En realidad es un caso de excepción su existencia.

Es necesario recordar que con la pequeña --

propiedad se perseguían estas finalidades fundamentales:

a).- Crear un tipo ventajoso de explotación agrícola, que fuera la base de la agricultura nacional y de la estructura rural de México.

La pequeña propiedad permitiría a su propietario desarrollar ampliamente su iniciativa, adoptar mejores sistemas de cultivo, tener maquinaria agrícola, mejorar sus terrenos, producir lo suficiente para disfrutar una situación económica de desahogo, prosperidad y suficiencia para ser libre en cuanto su patrimonio y no depender en lo económico, dentro de lo posible, de nadie. La extensión de la superficie cultivada bastaría no sólo para satisfacer las necesidades del agricultor, sino para llenar una misión dentro del mercado de la producción nacional.

b).- La creación de una clase de rancheros prósperos, independientes en su patrimonio y que constituyeran la clase modular de la nación, y en la cual se fincara el progreso de la misma. Los pequeños propietarios se irían formando mediante compra de terrenos resultantes de los fraccionamientos voluntarios o forzosos de los latifundios, o de la colonización o compra de terrenos baldíos al fomentarse por el gobierno la creación de nuevas zonas agrícolas.

Y ya se ha visto que nunca se han dado facilidades para el fraccionamiento voluntario de los latifundios y que la acción de la política agraria nunca se encaminó a ese efecto, ni mucho menos a procurar una adecuada distribución de los hombres sobre el territorio nacional, abriendo nuevas zonas al cultivo.

RESULTADOS DE CONTRASTE.

Han sido muy diferentes los resultados, de los que se esperaba obtener con la reforma agraria.

No se creó al pequeño propietario próspero y libre en su patrimonio, que tuviera oportunidad de desarrollar con amplitud sus aptitudes de iniciativa, administración y capacidad de trabajo; que fuera ilustrado y que constituyera la clase fundamental donde tuviera su asiento la nacionalidad mexicana. Por el contrario, se creó al ejidatario en posesión precaria de un parvifundio que, por ejemplo, en algunos lugares del Estado de Morelos, apenas si tiene la superficie de hectárea y media; que tiene escasas y limitadas oportunidades para prosperar, que es mal agricultor, analfabeto, y está dependiendo de otros con mayor capacidad económica que la suya, o de las instituciones oficiales de crédito; que no es propietario que pueda llamar suya a la tierra a la cual le tiene poco apego. El ejidatario de hoy, salvo pocas excepciones, es el paria de siempre, explotado y miserable.

No se ha logrado el incremento de la agricultura y, por el contrario, ahora se produce menos que hace cuarenta años.

No se han abierto nuevas zonas a la agricultura.

No se ha logrado únicamente repartir enormes extensiones de terreno y convertir en ejidatarios a más de dos millones de campesinos, sin que, a la vez que se les entregara una tierra -

apta para el cultivo, se les diera también instrumentos de labranza, semillas, crédito y dirección técnica adecuada. Se han creado ejidatarios y no campesinos mejorados, prósperos, independientes e ilustrados.

No se ha llevado a cabo la elevación humana que entraña la auténtica reforma agraria.

Los hombres están aún mal repartidos sobre el territorio nacional y enormes extensiones de tierras, tal vez las mejores, están incultas. El problema de la concentración humana en donde hay pocas tierras, cansadas por el cultivo secular que sobre ellas se ha hecho, en regiones de lluvias aleatorias, es aún subsistente. Cuando bien se pudo lograr que hubiera una distribución conveniente del hombre en zonas que por ser de tierras recientemente abiertas al cultivo, tuvieran todas las ventajas necesarias; y, sobre todo, se habría logrado cultivar una mayor area de terreno con el consiguiente aumento de la producción.

El sistema de cultivo colectivo ha creado un nuevo latifundio, con prerrogativas y concesiones injustas que ponen en un estado de desventaja y desigualdad a los ejidatarios independientes y a los pequeños propietarios, con respecto a los ejidatarios de los ejidos colectivos. El latifundio ejidal en muchos aspectos se parece al antiguo latifundio de las haciendas. Se le conceden privilegios de uso de agua, de crédito, de uso de maquinaria, de canales, de presas, caminos, de tierras de pasto, etc., y el ejidatario que cultiva por su propia iniciativa la tierra, se ve compelido ante la injusta desventaja a ingresar al sistema de explotación colectiva -

de la tierra.

Los fracasos del colectivismo se pueden demostrar con las pérdidas que el mismo Secretario de Agricultura y Fomento ha confesado que ha tenido el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

PROLONGACION DE UN ESTADO DE ANARQUIA.

Cuando se hayan repartido todas las tierras afectables, entonces se encontrará con la situación de que sólo existirán dos tipos de propiedades: la propiedad ejidal individual o colectiva permanente y la pequeña propiedad, sobre todo aquella.

Al formarse nuevos núcleos de población, las dotaciones se harán con aquellas tierras que estén dentro del radio de 7 kilómetros a partir del lugar más populoso de los núcleos de población, y entonces seguirán siendo afectables las pequeñas propiedades por no haber otro tipo de propiedad privada sobre la cual pueda recaer afectación.

Así el problema no tendrá ninguna conclusión perfectamente definida, y sí habrá una constante amenaza para la pequeña propiedad. La situación de ingarantía, de incertidumbre y de intranquilidad se prolongará indefinidamente si no se cambia el orden de cosas establecido.

oOo

C O N C L U S I O N E S.

I.- El problema agrario no está resueldo. - La reforma agraria que se ha llevado a cabo no - fué la planteada por el constituyente ni por los iniciadores de la reforma agraria.

No se ha llevado a cabo una equitativa distribución de la propiedad territorial, pues no - es equitativo dotar a la gran masa campesina de un minifundio como se hizo con los indígenas en la época de la Colonia.

No se ha logrado una adecuada distribución del hombre sobre el territorio nacional; sigue - la misma concentración humana en casi los mismos centros agrícolas que existían cuando el problema fué planteado. Los nuevos y más prósperos -- centros agrícolas no fueron creados por virtud - de la política agraria, sino a pesar de ella.

La pequeña propiedad no se ha desarrollado, por lo contrario, ha sido combatida y atacada -- hasta donde ha sido posible.

No se ha logrado la elevación humana del -- campesino. Hay miseria, indefención e ignoran-- cia entre el proletariado del campo.

La agricultura está en una lamentable decadencia. La economía nacional sufre un grave desequilibrio por la insuficiente producción agrícola.

II.- URGE UNA MODIFICACION RADICAL, TAJANTE, DE LA POLITICA AGRARIA. Se necesita que el pro-

blema se enfoque al punto de vista como lo plan-- tearon los constituyentes y los iniciadores de la reforma agraria.

No es necesario plantearlo de nuevo porque - el problema ya está planteado desde la época de - la Revolución, y sólo es necesario tomar en cuenta las variantes que han traído las circunstan--- cias provocadas por una desvirtuada y falsa refor ma agraria.

III.- Así pues, hay que volver a considerar- el problema agrario desde estos puntos de vista:

a).- Que todavía hay una defectuosa distribu ción de la tierra.

b).- Que hay una defectuosa distribución de- los hombres sobre el territorio nacional.

c).- Que existe amortizada una enorme exten- sión de tierra cultivable, de propiedad ejidal.

d).- Que hay una ingente escasez de crédito- agrícola.

e).- Que la producción agrícola es deficien- te y que el campesino, en un alto porcentaje, --- guarda una situación infrahumana.

f).- Que existe un generalizado analfabetis- mo entre el campesino y que éste tiene pocos y -- deficientes conocimientos sobre cuestiones agrí-- colas.

No hay que perder de vista que el problema - agrario es, sobre todo, un problema humano y eco- nomico.

IV.- Es indispensable que existan los mismos lineamientos constitucionales de 1917.

Para ello es preciso una reforma constitucional concediendo garantías expresas a la pequeña propiedad. Debe, por lo tanto, reformarse la Constitución e implantarse un sistema de garantías sobre la pequeña propiedad.

Y, ante todo, debe darse una definición terminante, precisa y técnica a la pequeña propiedad. Debe tenerse en cuenta que el concepto de pequeña propiedad es relativo, y que para determinarla hay que tomar en consideración la región, la densidad de población, el clima, los cultivos propicios, la calidad de la tierra, los sistemas de riego, las comunicaciones, la proximidad de mercados, etc., y, por sobre todas las cosas, considerar que la extensión debe ser aquella que baste con suficiencia para las necesidades de una familia de la clase media campesina, y cuya máxima extensión no llegue a constituir una concentración territorial y, en cambio, sí sea un medio adecuado para lograr una provechosa y eficiente explotación agrícola.

V.- La propiedad ejidal debe ser considerada como un tipo provisional y preparatorio de la propiedad privada familiar.

Principalmente no debe pertenecer en forma precaria sino en propiedad individual completa; pero se le debe dar la protección necesaria para impedir que el campesino sea despojado de su tierra y que ésta vaya a formar parte de una concentración territorial en unas cuantas manos.

Hay que tomar en cuenta que existen campesi

nos que cultivan deficientemente la tierra; que otros no tienen apego a ella. No debemos olvidarnos que la propiedad tiene una función social, que es la razón de su existencia.

La tendencia es que los poseedores de la tierra saquen de ella el mayor rendimiento para lograr el beneficio social requerido; y esto solo lo pueden obtener aquellos que tienen más capacidad como agricultores. La tierra debe estar en manos de los más capaces, de los que puedan con mayor aptitud cumplir la función social de propietario. El que no sea capaz de cultivar con eficiencia la tierra, no debe tener la propiedad de ésta.

Es desconocer la vida del campo si se piensa que se podrá alguna vez hacer desaparecer a los jornaleros agrarios; que todos los habitantes del campo han de ser propietarios. Es obvio que los ejidatarios necesitan jornaleros para que les ayuden a levantar sus cosechas. En Norteamérica y en los países de técnica agrícola más avanzada, siempre se requieren jornaleros para efectuar diertas siembras, ciertos cultivos y recoger ciertas cosechas.

Es necesario tener presente que donde hay una agricultura próspera, el nivel de vida de los trabajadores del campo se eleva y dignifica.

En México hay leyes protectoras del trabajador, que tienden a evitar su explotación. En el campo de México, por virtud de la deficiente técnica agrícola, siempre habrá necesidad de jornaleros; éstos, indudablemente, deberán ser aquellos hombres que no tienen capacidad para hacer rendir a la tierra el beneficio indispen-

sable. Los agricultores, los propietarios de la tierra deben ser aquellos que tienen capacidad de organización, de administración, de previsión, de iniciativa, de ahorro, etc., y que pueden hacer próspera a la empresa agrícola.

Habiendo empresas agrícolas prósperas, habrá oportunidad de elevar los salarios del campesino y de que éstos tengan mejores condiciones de vida.

Así pues, opino que la propiedad ejidal debe ser privada; que ésta pueda ser enajenada, pero con aquellos requisitos y condiciones para que el ejidatario no se pueda desprender fácilmente de ella, y para que otros ejidatarios no lleguen a constituirse mediante la compra de parcelas ejidales, en latifundistas.

La tierra debe quedar en manos de aquellos ejidatarios con mayores capacidades como agricultores. Así vendrá un acomodamiento a través del tiempo, mediante el cual la tierra ejidal quedará en manos de aquellos que son mejores y más aptos agricultores.

VI.- Dar garantías a la pequeña propiedad, para que el pequeño propietario pueda ofrecer la tierra como garantía de sus créditos. Ya habrá certidumbre al haber confianza en la permanencia e intocabilidad de la pequeña propiedad rural; el crédito afluirá al campo, pues la inversión será una operación mercantil hecha sobre bases firmes. Y el dinero que está depositado en enormes sumas en los bancos, que ahora se emplea en construcciones urbanas, en cédulas hipotecarias, en el agio, etc., se empleará en empresas agrícolas.

VII.- Es necesaria la formulación de un programa técnico, práctico, y que se proporcionen todas las facilidades y se fomenten ocasiones propicias para hacer posible que la iniciativa privada opere en aquellas zonas hasta ahora incultas y se logre el aprovechamiento de aquellos recursos naturales sustraídos al trabajo y a la producción.

Urge, urge mucho un programa congruente y realista de su autocolonización. Y que, para el efecto, donde se pretenda abrir una nueva región agrícola se construyan los caminos necesarios, y haya una legislación que prevenga la posibilidad de que cada familia colonizadora pueda poseer una extensión de terreno que sea un grande incentivo para trasladarse a una deshabitada y desconocida región; y para que el inversionista encuentre buenas proporciones para operar.

VIII.- Deben procurarse sistemas fiscales equitativos, basados en la renta de la tierra. Llevar al campo escuelas con maestros económicamente bien remunerados. El fomento de la implantación de nuevos sistemas de cultivo, mediante orientaciones hechas por profesionistas agrónomos. Establecimiento de estaciones meteorológicas. Programas para combatir regionalmente ciertas plagas. Propagar semillas seleccionadas e implantar y llevar a la práctica un programa de irrigación y de comunicaciones propicio para el éxito de la agricultura.

PROPOSICIONES CONCRETAS.

1.- Reformas al artículo 27 constitucional.

a).- Se debe, ante todo, procurar una co---

rrecta redacción, congruente y clara, de tal - - suerte que cada uno de sus conceptos queden perfectamente definidos y lógicamente ordenados.

b).- Se debe definir con precisión lo que - se entiende por pequeña propiedad.

c).- Se debe aclarar, con una terminología técnica, cuales son las sociedades, asociaciones y corporaciones incapacitadas para poseer bienes raíces, a fin de evitar posibles confusiones.

d).- Precisa reformar las fracciones 14 y - 15 del artículo, refundirlas en una sola, y establecer la procedencia del juicio de amparo y de -- los recursos jurídicos adecuados para la defensa de la pequeña propiedad; así como establecer las responsabilidades penales en que incurran los -- que la ataquen.

e).- Se deben derogar todas aquellas disposiciones sobre declaración de nulidad y revisión de títulos de propiedad, por caducas, dado que - los fraccionamientos de fincas afectables se han verificado en su casi totalidad y de que, según- declaraciones oficiales de autoridades agrarias, el reparto de tierras está muy próximo a terminarse. La existencia de esas normas sólo dá motivo a confusión y a un estado de intranquilidad innecesario.

f).- Una declaración sobre el régimen de -- propiedad ejidal, en el sentido de que en lo sucesivo ha de ser propiedad privada, y el establecimiento de condiciones legales para que pueda - ser enajenada y para que pueda ser adquirida mediante compra.

g).- Una declaración expresa de que los estados y Territorios Federales, de acuerdo con -- los dictámenes de una Comisión Técnica Agraria - de índole federal, señalen dentro de sus respectivas jurisdicciones, la extensión de tierras -- que en las distintas regiones puedan considerarse como la mínima propiedad, que sea suficiente para satisfacer ampliamente las necesidades de - una familia campesina no precisamente proletaria, y la máxima extensión de tierra que pueda poseer una persona o la que en todo caso y por compra que se haga de propiedades ejidales, pueda llegar a adquirir un solo ejidatario.

h).- Debe contener disposiciones que normen, en lo general, las formas en que se ha de llevar a cabo la distribución de los hombres sobre la - tierra y de cómo se debe proseguir la reforma -- agraria.

2.- Se debe derogar totalmente el Código -- Agrario vigente y elaborar otro que se ajuste -- con fidelidad y precisión a los mandamientos - - constitucionales contenidos en el nuevo artículo 27, y que resulte también de un estudio que una comisión técnica haga de nuestros recursos naturales susceptibles de producción, de las distintas clasificaciones que resulten de zonas agrícolas, etc., y debe establecer reglamentaciones sobre los lineamientos de un nuevo procedimiento - agrario fundado en que la distribución equitativa de la tierra no se ha de hacer a base de expropiaciones, sino de venta de aquellas propiedades que por su extensión resulten afectables, y de que las nuevas propiedades serán adquiridas - no mediante dotación a título gratuito hecha por

el Estado, sino por compras a largo plazo y por anualidades, que hagan los campesinos necesitados de tierras.

3.- Reformar la legislación agraria en general, sobre todo la Ley de Tierras Libres para los mexicanos y las Leyes de Colonización, en el sentido de que se debe estatuir el derecho a poseer una mayor extensión de superficie, adjudicable a cada colono o adquirente de tierras, en zonas no pobladas, para aumentar el incentivo a vivir y trabajar en regiones nuevas, y hacer posible la colonización mediante un estudio que resulte de una comisión técnica que elabore un programa idóneo para la emigración de los campesinos a las zonas colonizables.

F
I
N.

México, D. F., 7 abril 1945.

Bibliografía:

1.- El Problema Agrario de México. Lic. Lucio Mendieta y Núñez.

2.- El Sistema Agrario Constitucional. Lic. Lucio Mendieta y Núñez.

3.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México.- Manuel Fabila.

4.- Dos Años de Política Agraria del Presidente Manuel Avila Camacho. Departamento Agrario.

5.- Política Agraria.- Departamento Agrario.

6.- Informe que rinde el Consejo de Administración del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. a la Séptima Asamblea General de Accionistas acerca de las operaciones del ejercicio de 1942.

7.- Idem. del Banco Nacional de Crédito Agrícola del mismo año.

8.- Tendencias, medios y fines de la Política Agraria de México. Ing. Marte R. Gómez.

9.- El Cobro de Intereses.- Esbozo Teórico. Ing. Ramón Fernández de Fernández.

=-=-=-=-=-=-=

I N D I C E:

		Pág.
CAPITULO PRIMERO.-	El Problema Fundamental de México.....	1
CAPITULO SEGUNDO.-	El Problema Agrario en la Época del México Independiente.....	13
CAPITULO TERCERO.-	Causas Condicionantes de la Reforma Agraria.....	25
CAPITULO CUARTO:--	Planteamiento de la Reforma Agraria.....	31
CAPITULO QUINTO:--	Política Agraria.....	48
CAPITULO SEXTO:---	Actos Legislativos Desvirtuantes de la Reforma Agraria.....	57
CAPITULO SEPTIMO:-	Agrarismo Ejidalista....	63
CAPITULO OCTAVO:--	Resultados de la Política Agraria.....	76
CAPITULO NOVENO:--	El Problema Agrario no está resuelto.....	90
CAPITULO DECIMO:--	Bancos Oficiales.....	102
CAPITULO UNDECIMO:	Replanteamiento del Problema Agrario.....	106
C O N C L U S I O N E S.....		113
B I B L I O G R A F I A.		
I N D I C E.		